

## HET INKOMEN VAN DE KONING



# Het inkomen van de Koning

*De totstandkoming en ontwikkeling van het financieel statuut  
van het koninklijk huis (1972)*

*Carla van Baalen*

*Paul Bovend'Eert*

*Mark van Twist*

*Alexander van Kessel*

*Nancy Chin-A-Fat*

Boom – Amsterdam

Afbeelding omslag: Jo Cals (links), koningin Juliana en Piet de Jong [Nationaal Archief/  
Collectie Spaarnestad/ Anefo/ Eric Koch]  
Omslagontwerp: Suzan Beijer, Amersfoort  
Vormgeving binnenwerk: Peter Verwey, Heemstede

© 2017 de auteurs

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever  
without the written permission of the publisher.*

ISBN 9789024422395  
NUR 680

[www.boomgeschiedenis.nl](http://www.boomgeschiedenis.nl)  
[www.bua.nl](http://www.bua.nl)

## INHOUD

|                                    |          |
|------------------------------------|----------|
| <b>Inleiding en verantwoording</b> | <b>8</b> |
|------------------------------------|----------|

### HOOFDSTUK 1

|                                                                                                                                            |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>De financiële verhouding tussen het Rijk en de Koning, en het koninklijk huis. Ontwikkelingen in de Grondwet en in de wet 1814-1973</b> | <b>13</b> |
| Inleiding                                                                                                                                  | 13        |
| Uitgaven voor de Koning 1814-1965                                                                                                          | 15        |
| De paleizen 1814-1965                                                                                                                      | 21        |
| Belastingvrijdom 1814-1965                                                                                                                 | 23        |
| Uitgaven en belastingvrijdom voor andere leden van het koninklijk huis 1814-1965                                                           | 24        |
| De eerste stappen op weg naar een nieuwe financiële verhouding 1965-1970                                                                   | 25        |
| Het rapport van de commissie-belastingvrijdom koninklijk huis (1969)                                                                       | 35        |
| De adviezen van de staatscommissie (1969-1971)                                                                                             | 39        |
| Herziening van de Grondwet 1970-1972                                                                                                       | 40        |
| Wet tot herziening van het financieel statuut voor het koninklijk huis (1971-1972)                                                         | 46        |
| Definitieve regeling van het financieel statuut van het koninklijk huis (1972)                                                             | 51        |
| Conclusie                                                                                                                                  | 55        |

### HOOFDSTUK 2

|                                                             |           |
|-------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>De interne discussies 1966-1972</b>                      | <b>59</b> |
| 1   Inleiding: geen geringe opgave voor het kabinet-De Jong | 59        |
| 2   Tableau de la troupe                                    | 66        |
| 3   Uitgaven rechtstreeks op de rijksbegroting              | 75        |
| 4   Transparantie over uitgaven ‘naar eigen goedvinden’     | 80        |

|                                                  |     |
|--------------------------------------------------|-----|
| 5   'Het vraagstuk der zomer- en winterpaleizen' | 88  |
| 6   Kroondomeinen                                | 97  |
| 7   Belastingvrijdom                             | 101 |
| 8   Het inkomensbestanddeel                      | 124 |
| 9   Impasses en vertragingen                     | 149 |
| 10   Conclusie                                   | 171 |

### HOOFDSTUK 3

|                                                                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>De werking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitgaven ten behoeve van het koningschap.</b> |     |
| <b>Een analyse van ontwikkelingen sinds 1972</b>                                                             | 174 |
| Inleiding                                                                                                    | 174 |
| Rapport van een ambtelijke werkgroep (1979)                                                                  | 177 |
| Herziening van het financieel statuut (1980)                                                                 | 181 |
| Kamervragen over het kortste en minst informatieve begrotingshoofdstuk                                       | 184 |
| Rapport Stuurgroep herziening stelsel kosten koninklijk huis                                                 | 187 |
| Conclusie                                                                                                    | 190 |

### HOOFDSTUK 4

|                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Koninklijke financiën: een media-analyse</b>                           | 192 |
| Inleiding                                                                 | 192 |
| De koningin als rijkste vrouw ter wereld                                  | 193 |
| Een omstreden wetsontwerp van het kabinet-Cals                            | 195 |
| Naar een nieuwe opzet: kosten koningshuis ten laste van de rijksbegroting | 200 |
| Een opzet in drie fasen door het kabinet-De Jong                          | 201 |
| Meningsverschillen tussen Hof en kabinet                                  | 203 |
| Belastingvrijdom als heet hangijzer                                       | 206 |
| Instemming met de nieuwe financiële regeling koninklijk huis              | 210 |
| De Oranje-stichtingen                                                     | 213 |
| De uitkering aan de kroonprins                                            | 215 |
| Het verstevigen van de ministeriële verantwoordelijkheid                  | 217 |
| Toenemende transparantie: één begroting voor de kosten van de Koning      | 219 |
| Ophef in de Tweede Kamer: einde aan de gebruikelijke terughoudendheid     | 222 |
| De positie van de aanstaande koning                                       | 224 |
| Oplaaierende kritiek over de uitgaven van het koninklijk huis             | 225 |

|                                          |            |
|------------------------------------------|------------|
| Speculeren over een ‘belastingdeal’      | 227        |
| Conclusie                                | 229        |
| <b>Samenvatting en conclusies</b>        | <b>232</b> |
| Noten                                    | 243        |
| Bronnen                                  | 283        |
| Achtergrondgesprekken                    | 288        |
| Personalia onderzoeksteam                | 289        |
| Bijlagen                                 |            |
| De zes wetsontwerpen (1966-1972)         | 290        |
| Financiële gegevens uit de wetsontwerpen | 291        |
| Grondwetsbepalingen (1956 en 1972)       | 292        |
| Instellingsbesluit onderzoeksteam (2017) | 294        |

## INLEIDING EN VERANTWOORDING

Eind 2016 kondigde minister-president M. Rutte een onderzoek aan naar de totstandkoming van de bepaling van het inkomensbestanddeel van de grondwettelijke uitkering aan leden van het koninklijk huis in de periode 1963-1973, met inbegrip van de verschillende elementen die hierbij een rol hebben gespeeld. Tevens diende het onderzoek zich te richten op de totstandkoming van het rapport van de stuurgroep herziening stelsel kosten koninklijk huis (rapport-Zalm, 2009), waar dit betrekking heeft op het inkomensbestanddeel.<sup>1</sup> De aanleiding voor het onderzoek vormde de berichtgeving van RTL Nieuws in oktober 2016 waarin werd gesteld dat in de periode 1970-1972 afspraken zouden zijn gemaakt tussen het kabinet en het Hof over compensatie van door het koninklijk huis vanaf 1973 te betalen belasting over (inkomsten uit) het eigen vermogen.<sup>2</sup>

Het onderzoeksteam dat de minister-president op 9 februari 2017 heeft ingesteld, stond onder leiding van C.C. van Baalen (directeur van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis en hoogleraar parlementaire geschiedenis aan de Radboud Universiteit) en bestond verder uit P.P.T. Bovend'Eert (hoogleraar staatsrecht Radboud Universiteit) en M.J.W. van Twist (hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en lid in buitengewone dienst van het College van de Algemene Rekenkamer).<sup>3</sup> Het team werd in het voorjaar uitgebreid met een secretaris, A. van Kessel (onderzoeker aan het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis), en een adjunct-secretaris, N.M.H. Chin-A-Fat (onderzoeker aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur).

### *Werkwijze*

Voor de beantwoording van de vraag hoe het inkomensbestanddeel van de grondwettelijke uitkering aan de Koning en de verschillende elementen die daarbij een rol hebben gespeeld tot stand is gekomen, begon het on-

derzoeksteam zijn werkzaamheden voorjaar 2017 met het raadplegen van literatuur en gepubliceerde documentatie.<sup>4</sup> Tot dat laatste behoorde onder meer het rapport dat de ambtelijke consultants van ABDTOPConsult in juni 2015 uitbrachten ter evaluatie van de sinds 2010 gehanteerde systematiek inzake hoofdstuk 1 van de rijksbegroting (begroting van de Koning).

Ook werden in die fase achtergrondgesprekken gevoerd met J.S. de Visser (senior beleidsmedewerker van het ministerie van Financiën en als onderzoeker betrokken bij het evaluatieonderzoek van ABDTOPConsult), R. Geeraedts (journalist bij RTL Nieuws), H.D. Tjeenk Willink (minister van Staat) en A.W.H. Docters van Leeuwen (van 1970 tot 1980 inspecteur der Rijksfinanciën op het ministerie van Financiën). In de eindfase is nog gesproken met J. de Blieck (hoofddirecteur fiscaliteit en juridische zaken op het ministerie van Financiën) en A.W. Cazander (senior beleidsmedewerker directoraat-generaal Belastingdienst van het ministerie van Financiën) alsmede met R.J. Hoekstra (voormalig secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken), Ph.C.B. Maarschalkerweerd (directeur van het Koninklijk Huisarchief), A.P. Visser (president van de Algemene Rekenkamer) en R.K. Visser (secretaris van de Raad van State). Vanzelfsprekend zijn wij deze gesprekspartners erkentelijk voor de verstrekte informatie.

Na de eerste, oriënterende fase is enkele maanden onderzoek verricht in relevante archieven. Dat betrof vooral de op het Nationaal Archief in Den Haag berustende archieven van de ministeries van Algemene Zaken (Kabinet van de minister-president) en Financiën. Voor een belangrijk deel betrof het onbeperkt toegankelijke documentatie, zoals de archiefbestanden van het directoraat-generaal Rijksbegroting. Het onderzoek strekte zich tevens uit tot beperkt openbare archieven – waaronder onderdelen van het archief van de afdeling Domeinen van het ministerie van Financiën – of zelfs gesloten archivalia. Tot de laatste categorie behoren de aantekeningen van jhr. A.J.M. van Nispen tot Pannerden, de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken die in het herzieningstraject van de financiële relatie tussen de Koning en het Rijk een centrale rol speelde. Van Nispen noteerde met enige regelmaat zijn ervaringen en observaties. Voor zichzelf, maar hij hield ook rekening met toekomstig gebruik ‘voor wetenschappelijke doeleinden’, zo blijkt uit een verklaring die hij kort voor zijn overlijden opstelde.<sup>5</sup> Eerder, in mei 1968, verontschuldigde hij zich al bij voorbaat tegenover latere onderzoekers:

Het is mogelijk dat er later wat belangstelling voor mijn aantekeningen bestaat. Ik wil bij mijn toekomstige lezers dan clementie bepleiten. Haastig,

snel typende en zonder mij tijd te gunnen mooi te formuleren of de tekst nog eens na te lezen heb ik deze aantekeningen in ‘verloren minuutjes’ tussen veel ander werk door gemaakt. Er zullen wel taalfouten in zitten. Er zullen zinnen bij zijn die slecht lopen. De woordkeus is banaal. Men zal de sporen vinden van vermoeidheid die ik voelde toen ik de aantekeningen maakte. Mijn enige illusie is dat men zal willen toegeven: beter toch zo dan helemaal niets.<sup>6</sup>

Het onderzoeksteam wil zich van harte met de laatste verzuchting verenigen.

Werden de meeste relevante stukken gevonden in de genoemde archieven van Algemene Zaken en Financiën, ook andere departementale archieven leverden resultaten op. Vanwege de betrokkenheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken met de herziening van wat in de ambtelijke stukken ook wel de kwestie ‘Inkomen Kroon’ werd genoemd, bleef ook raadpleging van het archiefbestand van de juridisch adviseur van het departement niet zonder resultaten. Datzelfde gold voor raadpleging van het bestanddeel ‘Overheidspersoneelszaken’, dat bij de kwestie betrokken raakte met het oog op de opnemings van een deel van het hofpersoneel in rijksdienst. Ook het onderzoek in het archief van de afdeling Wetgeving van het ministerie van Justitie leverde belangwekkende treffers op.

Aanvullend materiaal vond het onderzoeksteam in de persoonsarchieven van de minister-presidenten J.M.L.Th. Cals, P.J.S. de Jong (beide op het Katholiek Documentatie Centrum in Nijmegen) en B.W. Biesheuvel (Historisch Documentatiecentrum voor het Nederlands Protestantisme aan de Vrije Universiteit, Amsterdam). Zo gaf het beknopte ‘Dagboek inzake politieke aangelegenheden’ van De Jong veel informatie over de jaren 1967-1968. Ook de archieven van de Raad van State en van het Geheim Archief van het Kabinet der Koningin droegen bij aan het inzicht in de problematiek – en in de rol van beide instituties in deze kwestie. Ook zijn nog enkele stukken geraadpleegd in het Koninklijk Huisarchief.

De bij de diverse archiefinstellingen gedeponeerde archieven van de Tweede Kamer, de Algemene Rekenkamer, H.K.J. Beernink, W. Drees sr., W.F. de Gaay Fortman, W.J. Geertsema, P. Jongeling, M.A.M. Klompé, J.W. de Pous,<sup>7</sup> M. Ruppert, W.K.N. Schmelzer, H.J. Witteveen<sup>8</sup> en J. Zijlstra zijn wel geraadpleegd, maar de resultaten daarvan waren niet van nut voor het onderzoek. S.E.A. Noorman-den Uyl was hulpvaardig bij het raadplegen van enige stukken uit het archief van J.M. den Uyl, al bleven enkele vermoedelijk relevante dossiers ontoegankelijk.

Ten behoeve van een analyse van de media-aandacht voor kwesties aan-

gaande de financiën van het koninklijk huis is tevens onderzoek verricht in de databanken [www.delpher.nl](http://www.delpher.nl) (Koninklijke Bibliotheek) en LexisNexis, waarbij aanvullend is geput uit de jaargangen van de publicatie van de Rijksvoorlichtingsdienst *Beleid Beschouwd*.

### *Opbouw rapport*

Het rapport is opgebouwd uit vier hoofdstukken, waarin de verschillende expertises van de leden van het onderzoeksteam tot uitdrukking komen. In het eerste hoofdstuk wordt de wetsgeschiedenis van het inkomen van de Koning van de afgelopen twee eeuwen geschetst. Hoofdstuk 2 geeft, op basis van archiefonderzoek, inzicht in de wijze waarop de verschillende wijzigingen in de financiële relatie tussen de Koning en het Rijk in de jaren 1966-1972 tot stand zijn gekomen, waarbij de nadruk ligt op het overleg tussen het Hof en het Rijk. In hoofdstuk 3 wordt, gebaseerd op parlementaire stukken en vergaderverslagen alsmede enkele archiefstukken, vanuit staatsrechtelijk perspectief de implementatie van de nieuwe Wet financieel statuut van het koninklijk huis vanaf 1973 gezien. Hierbij komt tevens aan de orde tot welke kritiek en aanpassingen de nieuwe systematiek aanleiding gaf. In het vierde hoofdstuk wordt geanalyseerd op welke wijze de media berichtten over de financiën van het koninklijk huis, waarbij zowel de periode die in het rapport centraal staat (1966-1972) als de periode daarna aan de orde komt. Het rapport sluit af met de voornaamste onderzoeksresultaten en conclusies.

### *Dank*

Het onderzoeksteam heeft bij zijn werkzaamheden de ondersteuning gehad van velen. Graag willen wij hier in het bijzonder enkelen van hen bedanken. Vanwege het Nationaal Archief: Diederik van Romondt, Maartje van de Kamp en Marije Kruize-van Campenhout. Vanuit het ministerie van Algemene Zaken: Paul Huijts, Bart van Poelgeest, Hanneke Luijendijk, Marianne Hordijk, Michael Prent, Herman Quarles van Ufford, Frank Vogelsang, Frederik van der Burg, Roy Kaizer en Jan Ketting. Bij de Raad van State, met het oog op de raadpleging van het archief van de Raad: secretaris Rob Visser en archivaris Rianne Verhoef. Met betrekking tot het Kabinet van de Koning, voor de raadpleging van het Geheim Archief van

het Kabinet der Koningin: Martine Heitmeijer en Marjolein Beuker, op het Koninklijk Huisarchief: Flip Maarschalkerweerd. Op het Katholiek Documentatiecentrum: archivaris Ramses Peters, bij het zusterinstituut aan de Vrije Universiteit, het Historisch Documentatiecentrum voor het Nederlands protestantisme: Hans Seijlhouwer. Sjoerd Kuiper zijn we erkentelijk voor de snelle flattering van het gebruik van het archief van de Tweede Kamerfractie van de PVDA.

Nuttige inhoudelijke suggesties kregen de onderzoekers van de biografen van P.J.S. de Jong, Jan Willem Brouwer en Johan van Merriënboer, voormalig secretaris-generaal van het ministerie van Financiën Jan Postma, de historicus van het ministerie van Justitie Marcel Verburg en journalist Harry van Wijnen.

Het onderzoeksteam kon ook steeds rekenen op de royale beschikbaarheid van student-assistent Rowin Jansen (Radboud Universiteit). De onderzoekers danken in de persoon van Liesbeth Weijs het Montesquieu Instituut voor het beschikbaar stellen van een vergader- annex werkkamer. Onze uitgever, Boom Amsterdam, zijn we erkentelijk voor de bereidheid dit rapport met vliegende vaart uit te geven.

Vanzelfsprekend zijn louter de leden van het onderzoeksteam verantwoordelijk voor de inhoud van het rapport.

*Carla van Baalen*

*Paul Bovend'Eert*

*Mark van Twist*

*Alexander van Kessel*

*Nancy Chin-A-Fat*

## DE FINANCIËLE VERHOUDING TUSSEN HET RIJK EN DE KONING, EN HET KONINKLIJK HUIS. ONTWIKKELINGEN IN DE GRONDWET EN IN DE WET 1814-1973

### Inleiding

Voor de Franse revolutie, in de tijd van de absolute monarchieën in Europa, kon in het algemeen geen onderscheid gemaakt worden tussen de eigendommen en inkomsten van de vorst en die van de staat. De vorst droeg zorg voor de bekostiging van de overheidsuitgaven. De opkomst van het parlement als zelfstandige staatsmacht en de geleidelijke ontwikkeling van de constitutionele monarchie, te beginnen in Engeland, leidden ertoe dat de vorst zijn absolute zeggenschap over inkomsten en uitgaven van de staat verloor. In plaats daarvan ontving hij een vast bedrag ter dekking van de uitgaven voor zijn koninklijke huishouding. In het Britse constitutionele recht sprak men van de *civil list*, een term die ook in Nederland bij de totstandkoming van de constitutionele monarchie in 1814 ingang vond ('civiele lijst').<sup>1</sup>

In 1814 koos de grondwetgever eveneens voor de toekenning van een vast jaarlijks bedrag aan de Koning ter vergoeding van de uitgaven voor zijn huishouding. De Grondwet sprak in dit verband van 1815 tot 1973 van 'het inkomen van de Kroon', een misleidende terminologie, omdat de betreffende bedragen niet betrekking hadden op een persoonlijk inkomen – een bezoldiging of honorarium – van de Koning, maar een financiële vergoeding van uitgaven voor de uitoefening van het koningschap betroffen.<sup>2</sup> In het navolgende wordt in dit verband daarom zoveel mogelijk niet van 'het inkomen van de Kroon', maar van 'uitgaven voor het koningschap' gesproken.

De uitgaven voor het koningschap betreffen van oudsher aldus uitgaven voor een openbaar ambt of een openbare dienst, belast met de uitoefening van het koningschap.<sup>3</sup> In een aantal opzichten zijn deze uitgaven vanaf het

begin op bijzondere wijze vorm gegeven, vergeleken met uitgaven voor andere overheidsdiensten. Ten eerste bracht de bijzondere aard en inhoud van de koninklijke functie met zich mee dat bij de financiering ervan geen duidelijk onderscheid was tussen privé-uitgaven en functionele uitgaven. De overheersende gedachte is altijd geweest dat de privésfeer en de openbare functie-uitoefening zo nauw met elkaar verweven waren dat een dergelijk onderscheid niet verantwoord te maken was. Ten tweede is van belang dat het unieke karakter van de functie vorderde, dat de Koning een bijzondere, representatieve staat in zijn optreden moest kunnen ophouden. De Koning werd geacht zijn functie uit te oefenen met behulp van een huishouding met een bijzondere koninklijke waardigheid. Oud spreekt in dit verband van 'een staatsbelang van de eerste orde', dat de koninklijke waardigheid naar behoren kon worden opgehouden. Hij verwijst daarbij, in navolging van Struycken, naar een uitspraak van Bagehot, die over de Britse monarchie opmerkte: 'There are arguments for not having a Court and there are arguments for having a splendid Court, but there are no arguments for having a mean Court.'<sup>4</sup> De gedachte was aldus dat de keuze voor een monarchale regeringsvorm tot gevolg had dat zekere extra uitgaven nodig waren, ten einde de aan het koningschap verbonden bijzondere representatieve status te kunnen realiseren.

Ten derde gold voor de uitgaven voor het koningschap dat deze niet op de voor overheidsdiensten gebruikelijke wijze plaatsvonden, in die zin dat de begrotingswetgever de hoogte ervan van jaar tot jaar vaststelde, zulks onder de controle van de minister van Financiën, de Staten-Generaal en de Algemene Rekenkamer. In plaats daarvan koos de grondwetgever vanaf 1814 voor de toekenning van een vast bedrag, waarover de Koning vrij kon beschikken en geen verantwoording schuldig was aan genoemde instellingen. Deze aparte wijze van financieren hing eveneens samen met het bijzondere karakter van het ambt, meer in het bijzonder met de koninklijke waardigheid, die zich verzette tegen de gebruikelijke financiële verantwoording van overheidsuitgaven.<sup>5</sup> Het bedrag voor de uitgaven van de Koning werd daarbij vastgelegd voor zijn gehele regeringsperiode, waardoor de continuïteit in de financiering van het koningschap verzekerd was.

Bij de uitgaven voor het koningschap dienen nog enige andere aspecten in beschouwing te worden genomen. Naast het jaarlijkse vaste bedrag ter dekking van uitgaven voor het koningschap maakt het ter beschikking stellen van paleizen deel uit van de uitgaven voor het koningschap. Bovendien geldt voor de Koning een gedeeltelijke belastingvrijdom. En ten slotte is sprake van uitgaven voor andere leden van het koninklijk huis.

Hierna worden deze verschillende onderwerpen inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de Koning en het koninklijk huis, eerst over de periode 1814-1965, behandeld. Daarna volgt een bespreking van de herziening van de grondwettelijke en wettelijke regeling van de uitgaven voor het koningschap, die haar beslag kreeg in de periode 1965-1973.

## **Uitgaven voor de Koning 1814-1965**

Bij de totstandkoming van de Grondwet voor de Vereenigde Nederlanden van 1814 wenste de voorzitter van de grondwetscommissie Van Hogendorp de vergoeding van uitgaven voor het koningschap aanvankelijk op eenvoudige wijze in de Grondwet te regelen door de Koning jaarlijks een vast bedrag van één miljoen gulden toe te kennen, zulks ten einde 'de luister der Kroon op te houden'.<sup>6</sup> De soevereine vorst gaf echter aan de teruggave van onroerende goederen, die bij de Bataafsche omwenteling van 1795 aan het Huis van Oranje ontnomen waren, te willen betrekken bij de regeling van de financiële verhouding tussen staat en vorst. Aan deze wens van de soevereine vorst werd, hoe kon het ook anders, gehoor gegeven. De regeling van schadevergoeding compliceerde de totstandkoming van een grondwettelijke regeling echter aanmerkelijk. In de praktijk bleek het namelijk niet doenlijk om de teruggave van de onvreemde goederen volledig te realiseren. Niettemin wenste de grondwetgever de mogelijkheid open te laten dat de Koning opnieuw in het bezit zou komen van zijn voormalige domeinen, hetgeen passend bij het koningschap werd geacht.

De Grondwet van 1814 voorzag tegen deze achtergrond uiteindelijk in de volgende uitgebreide financiële regeling.<sup>7</sup> Artikel 12 Grondwet 1814 legde allereerst vast dat de Koning een jaarlijks 'inkomen' genoot van 1,5 miljoen gulden. Artikel 13 voegde hieraan het volgende toe: 'Bij de wet kan worden bepaald dat aan den Sovereinen Vorst desverkiezende, tot gedeeltelijke voldoening van het gemelde jaarlijksch inkomen, in vollen eigendom, als patrimonieel goed, zal worden overgegeven zoo veel domeinen, als een zuiver inkomen van vijf tonnen gouds of daaromtrent opbrengen.' Artikel 14 bepaalde in het verlengde hiervan: 'Het overige gedeelte van het jaarlijksch inkomen wordt gevorderd uit het vruchtgebruik van daartoe nader te bestemmen goederen, of uit de eerste en gereedste penningen van den lande.'

De combinatie van een vast jaarlijks bedrag en een bedrag uit de opbrengst van onroerende goederen ter compensatie van uitgaven van het

koningschap was in die tijd niet ongebruikelijk. Bij de instelling van het koningschap in 1806 bedong Koning Lodewijk Napoleon eveneens dat een deel (een vierde) van het toe te kennen bedrag uit de opbrengst van onroerende goederen zou voortkomen.

De Grondwet van 1814 ging er vanuit dat de opbrengst van de domeinen verrekend werd met het jaarlijkse aan de Koning uit te keren bedrag. De opbrengst van de domeinen werd, zoals hiervoor bleek, voor een vast bedrag van 500.000 gulden vastgelegd.

In 1815 leidden de vereniging van Holland en België en de daarmee samenhangende totstandkoming van de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden tot een beperkte aanpassing van de financiële regeling. Het grondwettelijke bedrag werd verhoogd tot 2,4 miljoen gulden, waarvan 500.000 uit de opbrengsten van domeinen zouden kunnen voortkomen (artikelen 30 en 31 Grondwet 1815).

In 1822 maakte koning Willem I van zijn grondwettelijk recht gebruik om domeinen in eigendom te ontvangen. Bij de wet van 26 augustus 1822 (Stb. 40) aanvaardde hij de in de wet opgesomde onroerende goederen 'in vollen eigendom als patrimonieel goed', zulks in mindering van de grondwettelijke som van 2,4 miljoen gulden 'ter concurrentie van vijf tonnen gouds'.<sup>8</sup>

Koning Willem I vond meteen een maatschappelijk nuttige besteding voor deze domeingoederen. Hij gebruikte de goederen als grondkapitaal voor een kredietinstelling, de 'Maatschappij van Volkswijf te Brussel', die landbouw, handel en industrie verder tot ontwikkeling moest brengen. Na de Belgische opstand van 1830 bracht koning Willem I bij koninklijk besluit in afwijking van de Grondwet het jaarlijkse bedrag eenzijdig terug op 1,5 miljoen gulden, inclusief de hiervoor genoemde opbrengst van de domeingoederen. Dit bedrag werd in 1840 bij de grondwetsherziening van dat jaar in de Grondwet vastgelegd (artikel 29 Grondwet 1840).

De grondwetsherziening van 1848 bracht een drietal ingrijpende wijzigingen in de grondwettelijke financiële regeling voor het koningschap. Ten eerste werd wijziging gebracht in de wijze van toekenning van het jaarlijkse bedrag voor het koningschap. Bij de totstandkoming van de grondwetsherziening drongen de Tweede Kamerleden in de Afdelingen, die de herzieningsvoorstellen in behandeling hadden, aan op een verlaging van het grondwettelijke bedrag, zulks in verband met de benarde financiële situatie van het land. De regering wenste echter het bestaande bedrag voor de regerende koning Willem II te handhaven. Uiteindelijk werd het compromis bereikt dat het in de Grondwet te vermelden bedrag slechts betrekking

zou hebben op de regerende koning Willem II. Voor de Koning zou in het vervolg het bedrag bij wet worden geregeld.<sup>9</sup> Daarbij koos de grondwetgever voor het uitgangspunt dat de wetgever de uitgaven voor het koningschap bij het aantreden van een nieuwe Koning kon verhogen of verlagen. Deze verhoging of verlaging gold dan voor de gehele regeringsperiode van de Koning. Het gevolg hiervan was dat de Grondwet een bepaald bedrag vermeldde, terwijl feitelijk bij wet een hoger of lager bedrag aan de Koning werd toegekend.

Ten tweede droeg koning Willem II in 1848 de domeinen over aan de Staat, onder de voorwaarde dat de opbrengsten van deze domeinen als kroondomeinen voortaan blijvend als inkomsten aan de Koning zouden toevallen. De overdracht geschiedde bij notariële akte van 16 april 1856. Het beheer van dit Kroondomein (hierna: Kroondomein I) werd geregeld bij wet van 1 mei 1863 (Stb. 43). De Koning gold krachtens deze wet als vruchtgebruiker. De opbrengst van dit Kroondomein I<sup>10</sup> was niet langer een in de Grondwet genoemd vast bedrag, maar een variabel bedrag. Het beheer over het Kroondomein I werd opgedragen aan een administrateur die jaarlijks verslag uitbracht aan de minister van Financiën. Dit deel van de inkomsten werd aldus onder toezicht gebracht van de minister, en daarmee ook aan de Algemene Rekenkamer en de Staten-Generaal.

Ten derde werden de opbrengsten uit het Kroondomein niet langer beschouwd als een onderdeel van het in de Grondwet toegekende bedrag voor het koningschap, maar als een zelfstandige inkomstenbron naast het grondwettelijk of wettelijk toegekende bedrag.

Deze drie veranderingen in de financiële regeling werden in de Grondwet van 1848 als volgt verwoord in artikel 27: 'Behalve het inkomen uit de domeinen, door de wet van den 26sten Augustus 1822 afgestaan en in 1848 door de Koning tot kroondomeinen aan den Staat teruggegeven, geniet Koning Willem II aan jaarlijksch inkomen van één miljoen gulden uit 's lands kas. Bij elke nieuwe troonsbeklimming wordt het inkomen der Kroon door de wet geregeld.'

Bij de grondwetsherziening van 1848 werd aldus afstand gedaan van het uitgangspunt dat het bedrag van de uitgaven voor het koningschap in de Grondwet moest zijn verankerd. Voortaan zou, zoals hiervoor bleek, de wet bij het aantreden van een nieuwe Koning het bedrag van uitgaven voor het koningschap regelen. De Grondwet ging er daarbij van uit dat de wet het jaarlijkse bedrag voor de gehele regeringsperiode van de Koning vastlegde. Op deze wijze werd vermeden dat de uitgaven voor het koningschap voortdurend voorwerp van een politieke discussie in het parlement

zouden zijn. Bovendien zou dan de ‘vrijheid en onafhankelijkheid van de Koning’ in het geding kunnen komen als het bedrag voor het koningschap steeds weer door wisselende inzichten van de wetgever ter discussie zou worden gesteld.<sup>11</sup> In de staatsrechtdoctrine is wel de stelling verdedigd dat een tussentijdse aanpassing (verhoging) van het bedrag nochtans mogelijk moest zijn, maar deze stellingname stond op gespannen voet met de inhoud en strekking van bovengenoemde grondwetsbepaling.<sup>12</sup> Was eenmaal het bedrag na het aantreden van de Koning bij wet gewijzigd, dan kon dit bedrag niet meer tussentijds tijdens de regeringsperiode van de Koning worden verhoogd of verlaagd.

In 1849 vond de nieuwe grondwettelijke regeling voor het eerst toepassing. Bij het aantreden van koning Willem III verlaagde de wetgever het vaste jaarlijkse bedrag tot 600.000 gulden. De inkomsten uit het Kroondomein I werden in die jaren op gemiddeld ongeveer 400.000 gulden geschat, zodat de Koning voor zijn uitgaven op ongeveer één miljoen kon rekenen. Dit bedrag was in die tijd voor de uitoefening van het koningschap bepaald niet exorbitant te noemen. De spreekwoordelijke Hollandse zuinigheid trof in die dagen ook de Koning. In België bijvoorbeeld ontving de Koning in die tijd een bedrag van 2.750.000 franc, welk bedrag in 1865 verder opgehoogd werd tot 3.300.000 franc.<sup>13</sup>

De grondwetsherziening van 1887 bracht geen inhoudelijke wijziging in de grondwettelijke regeling van de uitgaven voor het koningschap. Ter uitvoering van artikel 24 Grondwet 1887 (Inkomen der Kroon) kende de wet van 19 februari 1891 (Stb. 33) een bedrag voor uitgaven voor het koningschap toe aan koningin Wilhelmina welk bedrag (600.000 gulden) gelijk was aan het bedrag dat koning Willem III had ontvangen.

Begin twintigste eeuw ontstond er opnieuw discussie tussen regering en parlement over de hoogte van het bedrag voor de uitgaven van het koningschap. In het kader van de voorgenomen grondwetsherziening tot (onder andere) wijziging van de regeling inzake troonopvolging wensten de staatscommissie, belast met de voorbereiding van de herziening, en de regering in haar voorstellen tevens het bedrag in de Grondwet te verhogen, omdat de kosten voor de hofhouding in de loop der jaren aanzienlijk waren gestegen, terwijl de opbrengst van het Kroondomein I en de koopkracht van het geld aanzienlijk gedaald waren. Een tussentijdse bijstelling van het wettelijk toegekende bedrag van 600.000 gulden behoorde, zoals hiervoor bleek, gedurende de regeringsperiode van koningin Wilhelmina niet tot de mogelijkheden, zodat een ophoging van het grondwettelijke bedrag de enige optie was. In 1918 stelde de staatscommissie tot herziening

van de Grondwet een verhoging van het grondwettelijke bedrag tot 1,2 miljoen gulden voor. Na enige aarzeling<sup>14</sup> nam de regering dit voorstel over in haar voorstel tot herziening van de Grondwet. Bij de verdediging van het voorstel deed zich een bijzondere gebeurtenis voor vanuit staatsrechtelijk oogpunt bezien. De verantwoordelijke minister van Binnenlandse Zaken, Ruijs de Beerenbrouck, legde namelijk de volgende verklaring af in de Tweede Kamer, waarin hij een stellingname van koningin Wilhelmina over het onderwerp van de uitgaven voor het Koningschap als volgt verwoordde:

Het is H.M. de Koningin door de ondervinding van het afgelopen jaar gebleken, dat H.M. aan den wensch van het kabinet en aan den wensch van het volk gehoor geeft, wanneer bij ontvangst van vreemde vorsten en bij bezoeken in het eigen land weer een staat wordt opgehouden, nagenoeg overeenkomende met dien, welke in deze vóór 1914 gebruikelijk was. Dientengevolge is de Koningin tot haar groot leedwezen genoodzaakt af te zien van haar oorspronkelijke standpunt om de uitgaven aan het voeren van den Koninklijken Staat verbonden, de perken, waarbinnen zij de laatste gehouden zijn, niet te doen overschrijden. Het is intusschen het voornemen van de Koningin om slechts met inachtneming van de grootst mogelijke zuinigheid te putten uit het bedrag waarmede het inkomen van de Kroon volgens het door mij bij Memorie van Antwoord gedane voorstel wordt verhoogd. Ik bedoel hiermee te putten uit het bedrag van de meerdere zes ton.<sup>15</sup>

De minister deelde aldus het standpunt van de koningin mede dat het bedrag van 600.000 gulden onvoldoende was om de noodzakelijke 'koninklijke staat' op te houden, en dat de koningin zich zou inspannen zo zuinig mogelijk te zijn bij de besteding van de 600.000 extra, indien het grondwettelijke bedrag tot 1,2 miljoen gulden zou worden opgehoogd.

Terecht maakt Oud bezwaar tegen deze gang van zaken. Het was zeer onverstandig en staatsrechtelijk onjuist om het standpunt in deze van de koningin aan de Tweede Kamer mede te delen. De Koning is immers onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk, hetgeen onder meer betekent dat de Koning geen verantwoording schuldig is aan het parlement en de standpunten van de Koning in het verlengde daarvan niet in de politieke discussie betrokken moeten worden. De verantwoordelijkheid van de ministers houdt in dat zij voor de gedragingen van de Koning in al zijn hoedanigheden – als staatshoofd, als deel van de regering en als privépersoon – verantwoording schuldig zijn. Het moge duidelijk zijn dat ook op

het punt van de uitgaven voor het koningschap de ministers met uitsluiting van de onschendbare Koning verantwoording schuldig zijn aan de Kamers der Staten-Generaal. Het gaf in die zin geen pas om het standpunt van koningin Wilhelmina aan de Tweede Kamer mede te delen.<sup>16</sup>

Bij de grondwetsherziening van 1922 werd het grondwettelijke bedrag verhoogd tot 1,2 miljoen. Artikel 22 Grondwet 1922 legde dit bedrag vast en bepaalde tevens dat binnen twee jaren na een troonsbeklimming dit bedrag voor de duur van de regeringsperiode van de Koning, die de troon heeft beklommen, bij wet kon worden gewijzigd.

Bij het uitbreken van de wereldwijde recessie in 1929 zag de regering zich genooddaakt ingrijpende bezuinigingen door te voeren. Koningin Wilhelmina heeft in deze jaren enige tijd vrijwillig afstand gedaan van een deel van het grondwettelijke bedrag.<sup>17</sup> In de jaren dertig bleek een wijziging van het bedrag van uitgaven voor het koningschap opnieuw noodzakelijk. Ditmaal lag door de aanmerkelijke stijging van de koopkracht van het geld een verlaging van het bedrag voor de hand. Het voorstel hield in het bedrag terug te brengen tot één miljoen gulden. Daarbij overwoog de regering dat het ongewenst was om een dergelijke bijstelling steeds via de 'stroeve' procedure van een grondwetsherziening te realiseren. De regering achtte het niet langer verantwoord dat de wetgever slechts bij het aantreden van een nieuwe Koning het bedrag voor uitgaven kon wijzigen. Besloten werd om in de Grondwet de wetgever de bevoegdheid te geven het bedrag voor uitgaven zonder deze restrictie te wijzigen, zodat ook tussentijdse wettelijke wijzigingen in de financiering van het koningschap mogelijk werden. Een dergelijk wetsvoorstel betreffende de financiering van het koningschap moest door beide Kamers der Staten-Generaal bij gekwalificeerde meerderheid worden aanvaard.

Artikel 22 Grondwet 1938 legde het bedrag voor de uitgaven van het koningschap vast op één miljoen gulden, waaraan dan nog de opbrengst van het Kroondomein 1 toegevoegd werd. Artikel 30 Grondwet 1938 bepaalde vervolgens dat de bedragen, vastgesteld in de betreffende afdeling van de Grondwet inzake het inkomen der Kroon, bij wet gewijzigd konden worden. Voor een herziening bij wet was vereist dat het wetsvoorstel in beide Kamers der Staten-Generaal werd aangenomen 'met de stemmen van tweederden van het aantal leden'.

Daarmee werd het uitgangspunt verlaten dat de wetgever slechts bij een nieuwe regeringsperiode van een Koning de financiële regeling ter discussie kon stellen. Voortaan zou de wetgever desgewenst op elk moment tot een verhoging of verlaging van het bedrag kunnen besluiten, zij het dat

dit slechts mogelijk was bij gekwalificeerde meerderheid. Het oude argument dat de Koning gelet op zijn onafhankelijke positie aanspraak moest kunnen maken op een vast bedrag gedurende zijn regeringsperiode, gaf kennelijk niet meer de doorslag.

De wetgever heeft na de Tweede Wereldoorlog meerdere keren gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid om het basisbedrag te wijzigen. Bij wet van 5 maart 1952 (Stb. 99) verhoogde de wetgever het bedrag tot 1,5 miljoen gulden. Bij wet van 21 juni 1961 (Stb. 196) werd het bedrag verhoogd tot 2,5 miljoen. Daarnaast machtigde de wetgever de minister van Financiën bij wet van 4 maart 1949 (Stb. 96) om 7 miljoen gulden uit te betalen aan een rechtspersoon, belast met de verzorging van pensioenaanspraken voor personeel van de hofhouding. In 1960 trof de wet van 27 juli 1960 (Stb. 314) voor dit personeel nadere pensioenvoorzieningen, waarbij voortaan het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds de regeling en toekenning van deze pensioenen voor het hofpersoneel ter hand zou nemen op de voet van de pensioenregeling voor rijksambtenaren.

Het een en ander illustreert dat het oorspronkelijke uitgangspunt van een met de koninklijke waardigheid samenhangende, uitzonderlijke wijze van financiering van uitgaven voor het koningschap in de loop der jaren meer en meer verlaten werd. De na 1945 getroffen voorzieningen voor de hofhouding maakten duidelijk dat deze dienst van het koninklijk huis in toenemende mate als een ambtelijke dienst van de Koning beschouwd werd, waarop ambtelijke rechtspositieregelingen van toepassing konden zijn. Hoewel de Grondwet nog altijd uitging van een bepaald vast bedrag voor alle uitgaven betreffende het koningschap, werd deze regeling in de praktijk min of meer omzeild door bij de wet bijzondere financiële voorzieningen te treffen. Een ander voorbeeld hiervan leverde de vergoeding van uitgaven voor officiële buitenlandse reizen door leden van het koninklijk huis, die na 1945 apart ten laste van de rijksbegroting (Buitenlandse Zaken) gebracht werden.

## **De paleizen 1814-1965**

De Grondwet kende van oudsher niet slechts een bepaling waarin een bedrag voor geldelijke uitgaven ten behoeve van het koningschap werd toegekend, maar schreef ook voor dat aan de Koning paleizen ter beschikking werden gesteld en onderhoudskosten daarvoor werden vergoed. Artikel 12 Grondwet 1814 bepaalde dienaangaande: ‘en er wordt wijders een behoor-

lijk zomer- en winterverblijf voor Hem in gereedheid gebragt, en onderhouden'. Na de vereniging met België bepaalde de Grondwet in artikel 32: 'Den Koning worden tot deszelfs gebruik zomer- en winterverblijven in gereedheid gebragt, voor welk onderhoud echter niet meer dan 100.000 gulden jaarlijks, ten laste van den lande kunnen worden gebragt.' Bij de grondwetsherziening van 1840 bracht de grondwetgever dit bedrag terug tot 50.000 jaarlijks (artikel 31 Grondwet 1840).

De Grondwet bevatte geen opsomming van paleizen. Bij koninklijk besluit van 31 oktober 1815 wees de regering, dat wil zeggen de Koning, in Noord-Nederland als paleizen op grond van artikel 31 aan het paleis Noordeinde te 's-Gravenhage, het paleis Het Loo en het paleis te Amsterdam. Hieraan werd bij koninklijk besluit van 24 februari 1842 toegevoegd het paleis Huis ten Bosch.<sup>18</sup> Na de Belgische opstand van 1830 verloor de Koning zijn paleizen in Zuid-Nederland. Het paleis Soestdijk, waarin koningin Juliana na de Tweede Wereldoorlog haar intrek nam, behoorde tot het privébezit van het Huis van Oranje en maakte geen deel uit van de krachtens de Grondwet door de staat ter beschikking gestelde paleizen.

De bepaling in de Grondwet dat de onderhoudskosten ten bedrage van 100.000 gulden, vanaf 1840 50.000 gulden, voor vergoeding in aanmerking kwamen, heeft in de loop der jaren tot de nodige onduidelijkheid aanleiding gegeven. In de betreffende grondwetsbepaling was enerzijds sprake van het in gereedheid brengen van de paleizen, waarvoor geen bedrag genoemd werd, en anderzijds van onderhoudskosten, waarvoor genoemd maximum vermeld werd. Oud merkt hierover op dat de betekenis hiervan geen andere kon zijn dan dat onderhoudskosten boven genoemd maximum ten laste moesten komen van het bedrag van uitgaven voor het koningschap.<sup>19</sup> In de praktijk volgden regering en Staten-Generaal echter een andere gedragslijn. Het in de Grondwet genoemde bedrag voor onderhoud werd jaarlijks in volle omvang ter beschikking gesteld, maar daarnaast kwam het geregeld voor dat grote bedragen op de begroting van een ministerie werden opgenomen, ten behoeve van onderhoud en ingrijpende verbouwingen van paleizen.<sup>20</sup> Een enkele keer probeerde een minister dan deze uitgaven te presenteren als uitgaven voor het in gereedheid brengen van paleizen, waarvoor immers geen maximumbedrag genoemd werd in de Grondwet.<sup>21</sup>

Duidelijk is dat de Grondwetgever destijds uit misplaatste zuinigheidsoverwegingen een te laag bedrag voor onderhoud van paleizen in de Grondwet opnam. De grondwetsbepaling werd echter in de praktijk regelmatig bij verbouwingen niet in acht genomen door afzonderlijke fi-

nanciering van uitgaven voor onderhoud in de begroting. Bij de grondwetsherziening van 1938 werd uiteindelijk ook op het punt van de onderhoudskosten de mogelijkheid geopend om het grondwettelijke bedrag bij wet te verhogen (artikel 30 Grondwet 1938). De wetgever heeft van deze bevoegdheid na 1938 enkele keren gebruik gemaakt. Bij wet van 21 juni 1961 (Stb. 196) werden de onderhoudskosten voor de vier paleizen bepaald op 500.000 gulden.

## **Belastingvrijdom 1814-1965**

Van oorsprong werd de belastingvrijdom van de vorst verklaard vanuit de gedachte dat het vermogen van de vorst en van de staat niet gescheiden waren. Daarvan was echter bij de totstandkoming van de constitutionele monarchie in 1814 in Nederland, zoals gezegd, geen sprake. En evenmin gold dit uitgangspunt ten tijde van de Republiek der Vereenigde Nederlanden. Niettemin genoten de stadhouders in de tijd van de Republiek eveneens vrijdom van belastingen, behalve ten aanzien van hun onroerende goederen.<sup>22</sup> In die zin was belastingvrijdom ook in de staatkundige geschiedenis van de Republiek niet ongebruikelijk. Gelet op deze historische tradities werd de belastingvrijdom in die dagen als een element van koninklijke waardigheid beschouwd. Vanzelfsprekend was de toekenning van dit privilege echter niet meer. Rond 1814 werd al het standpunt verdedigd dat een belastingplicht voor de soevereine vorst niet per se in strijd was met zijn koninklijke waardigheid. Sterker nog: aanvankelijk bestond bij de totstandkoming van de Grondwet van 1814 niet het voornemen de Koning belastingvrijdom toe te kennen. Van Hogendorp stelde in zijn *Schets* voor een grondwet de volgende bepaling voor: 'De soevereine vorst draagt mede in alle gewone lasten.' De grondwetscommissie wenste echter terug te keren naar de oude praktijk ten tijde van de stadhouders.<sup>23</sup>

Uiteindelijk bepaalde artikel 15 van de Grondwet van 1814 dat de soevereine vorst vrijdom genoot van alle personele lasten en beschreven middelen, met uitzondering van de 'verponding', waarmee de belasting op onroerende goederen werd bedoeld. Het belangrijkste argument om toch te komen tot belastingvrijdom was dat uitgaven voor de Kroon in overwegende mate een publiek karakter hadden. Het was niet goed mogelijk om een onderscheid te maken tussen publieke middelen en privé-inkomsten en -uitgaven ten behoeve van het koningschap. De Koning werd geacht zijn persoonlijke bezittingen ter beschikking te stellen voor de uitoefening

van zijn functie. Privé en publiek waren al te zeer verweven bij de uitoefening van het Koningschap, om aan de Koning 'personele lasten' op te leggen. De Koning ontving in het verlengde hiervan geen bezoldiging of honorarium, zoals andere ambtsdragers. Aan hem werd een vast bedrag voor de vergoeding van uitgaven voor het koningschap toegekend.

De Grondwet van 1815 bracht geen wijziging in de tekst van de grondwetsbepaling inzake de belastingvrijdom van de Koning (artikel 33 Grondwet 1815). In 1848 werd de betreffende bepaling vereenvoudigd. Artikel 29 Grondwet 1848 luidde: 'De Koning en de Prins van Oranje<sup>24</sup> zijn vrij van alle personele lasten. Geen vrijdom van eenige andere belasting wordt door hen genoten.' Blijkens de toelichting betrof deze belastingvrijdom 'met uitzondering van de grondbelasting alle directe belastingen die vooraf beschreven en volgens vastgestelde kohieren ingevorderd worden, waaronder dus ook belastingen op de inkomsten zijn begrepen'.<sup>25</sup> Bij de opeenvolgende grondwetsherzieningen van 1887, 1922, 1938, 1946, 1948, 1953 en 1956 werd de redactie van deze bepaling niet meer gewijzigd.

### **Uitgaven en belastingvrijdom voor andere leden van het koninklijk huis 1814-1965**

Van oorsprong kende de Grondwet ook jaarlijkse bedragen toe aan andere leden van het koninklijk huis. Ook was sprake van belastingvrijdom voor andere leden van het koninklijk huis. Artikel 18 Grondwet 1814 bepaalde dat de Erfprins<sup>26</sup> een jaarlijks bedrag ontving van 100.000 gulden, vanaf zijn achttiende verjaardag. Krachtens artikel 15 genoten de prinsen en prinsessen van het Huis van Oranje allen belastingvrijdom. Artikel 37 Grondwet 1815 bepaalde bovendien dat het bedrag voor de 'Prins van Oranje' op 200.000 gulden werd gebracht na het voltrekken van een huwelijk. Vanaf 1815 voorzag de Grondwet tevens in de toekenning van een jaarlijks bedrag aan 'eener Koningin-weduwe, gedurende haren weduwelijken staat', ter hoogte van 150.000 gulden.

Bij de grondwetsherziening van 1922 werden de verschillende bedragen verhoogd. Artikel 28 Grondwet 1922 bepaalde dat de Prins van Oranje voortaan 200.000 gulden ontving, te verhogen tot 400.000 gulden na voltrekking van een huwelijk. De koningin-weduwe ontving op grond van artikel 26 Grondwet 1922 in het vervolg een jaarlijks bedrag van 300.000 gulden. Artikel 24 Grondwet 1922 bepaalde dat behalve de Koning, de Prins van Oranje, de dochter van de Koning, die de vermoedelijke erfgenaam is,

en de koningin-weduwe, belastingvrijdom genoten.

Bij de grondwetsherziening van 1938 werd de regeling betreffende de financiële verhouding tussen het Rijk en de leden van het koninklijk huis opnieuw gewijzigd. Artikel 26 Grondwet 1938 bepaalde dat de gemaal van de regerende koningin een jaarlijks bedrag ontving van 200.000 gulden, welk bedrag ook na het overlijden van de koningin zou worden toegekend, zolang betrokkene weduwnaar was en de staat van Nederlander behield. Daarnaast bepaalde artikel 26 dat na het overlijden van de Koning een koningin een jaarlijks bedrag ontving van eveneens 200.000 gulden gedurende de weduwelijken staat. Artikel 28 voegde hieraan toe dat de dochter van de Koning, die de vermoedelijke erfgenaam is, een bedrag ontving van 200.000 gulden, vanaf de leeftijd van achttien jaren. Bij het aangaan van een huwelijk was niet langer sprake van een verhoging van het bedrag, maar ontving de gemaal<sup>27</sup> een bedrag van eveneens 200.000 gulden. Artikel 30 Grondwet 1938 bepaalde, zoals gezegd, dat de bedragen voortaan bij wet konden worden gewijzigd. Bij de wet van 10 april 1952 (Stb. 99) inzake de regeling van het financieel statuut voor het koninklijk huis, werden deze bedragen verhoogd tot 300.000 gulden.<sup>28</sup> In 1938 kende de Grondwet het privilege van belastingvrijdom eveneens toe aan de gemaal en de weduwnaar van de regerende koningin, en aan de gemaal en weduwnaar van de dochter van de Koning, die de vermoedelijke erfgenaam van de Koning was.<sup>29</sup>

Ten slotte moet nog vermeld worden dat bij de grondwetsherziening van 1948 een regeling getroffen werd ten behoeve van een koning die afstand doet van de troon, zulks in verband met de afstand van koningin Wilhelmina in 1948. In artikel 26 Grondwet 1948 werd een bepaling opgenomen dat de wet aan een koning of koningin die afstand doet, een jaarlijks bedrag kan toekennen. Hier werd derhalve voor het eerst in het geheel geen bedrag in de Grondwet genoemd, maar de hoogte van het bedrag geheel aan de wetgever gelaten. Bij wet van 5 januari 1949 (Stb. J12) werd ter uitvoering van deze nieuwe grondwetsbepaling aan prinses Wilhelmina een jaarlijks bedrag van 400.000 gulden toegekend.

### **De eerste stappen op weg naar een nieuwe financiële verhouding 1965-1970**

In de zomer van 1966 nam het kabinet-Cals, na de eerder in 1961 gerealiseerde verhoging van het jaarlijkse bedrag voor de Koning, opnieuw het initiatief om de bedragen ten behoeve van het koningschap fors aan te

passen. Op 23 juli 1966 diende de regering een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in, waarin het jaarlijkse bedrag ten behoeve van het koningschap – volgens de grondwettelijke terminologie het ‘inkomen van de Koning’ – verhoogd werd van 2,5 miljoen naar 5,2 miljoen gulden. De bedragen ten behoeve van andere leden van het koninklijk huis werden in het wetsvoorstel ten dele aangepast. Het jaarlijkse bedrag ten behoeve van uitgaven voor prins Bernhard werd verhoogd van 300.000 naar 475.000 gulden, terwijl de bedragen ten behoeve van prinses Beatrix en prins Claus op 300.000 gulden gehandhaafd bleven. Daarnaast voorzag het wetsvoorstel in een op-hoging van onderhoudskosten ten behoeve van de paleizen van 500.000 naar 825.000 gulden.<sup>30</sup> In de toelichting op het wetsvoorstel vermeldde de regering nog dat de inkomsten uit het Kroondomein 1, genoemd in artikel 22 Grondwet, in de jaren 1960-1966 varieerden van 750.000 tot 900.000 gulden.<sup>31</sup>

De motivering van deze verhogingen van de jaarlijkse bedragen, inclusief meer dan een verdubbeling van het hoofdbedrag ten behoeve van de Koning, in de memorie van toelichting was als volgt. De regering wierp allereerst de algemene vraag op of de bestaande opzet van de financiële verhouding, waarin, zoals hiervoor bleek, de Grondwet bepaalde bedragen noemde die bij wet konden worden aangepast, wel voldoende mogelijkheden bood om bedragen tijdig aan te passen. Van belang hierbij was dat de ontwikkelingen op het gebied van de lonen en prijzen zich veel sneller voltrokken dan in vroeger tijden. De gekozen, inherent omslachtige, procedure van aanpassing bij wet impliceerde dat aanpassingen pas na geruime tijd, wanneer het wetgevingsproces doorlopen was, hun beslag konden krijgen. Daardoor zouden aanpassingen in de praktijk een zodanige omvang kunnen aannemen, dat de indruk zou kunnen ontstaan dat in plaats van aanpassingen aanmerkelijke verbeteringen in de inkomenspositie nagestreefd werden, hetgeen echter niet het geval was. In dit verband overwoog de regering dat het eigenlijk beter zou zijn om de bedragen meer geleidelijk aan te passen. Vandaar dat de regering de vraag in studie genomen had of in de bestaande grondwettelijke opzet wijziging moest worden gebracht. Het was duidelijk dat de regering hiermee een eerste aanzet gaf tot een fundamentele herziening van de financiële verhouding tussen staat en Koning, waarbij klaarblijkelijk vooral het tot stand brengen van een meer soepele regeling voorop stond. Concrete ideeën over een alternatieve regeling had de regering vooralsnog niet. In afwachting van herzieningen in de procedure was het echter volgens de regering nodig om de bedragen opnieuw te herzien. Op het punt van de aanzienlijke verhoging van het

hoofdbedrag voor de Koning lichtte de regering toe dat het bedrag uit twee componenten bestond, namelijk personeelsuitgaven en overige uitgaven.

Met betrekking tot de personeelsuitgaven meldde de regering dat het personeelsbestand sinds 1960 was teruggebracht van 297 naar 279 personen, 13 hoffunctionarissen en 266 man overig personeel; 46 personen uit deze formatie behoorden tot het onderhoudspersoneel, dat uit het bedrag voor onderhoudskosten van paleizen gefinancierd werd. De regering merkte op dat de personeelslasten sinds 1961 aanzienlijk gestegen waren, nu dezelfde verhogingen waren toegepast als voor rijksambtenaren. De totale personeelslasten werden op 3,7 miljoen gulden gesteld. In verband met de kostenontwikkelingen voor de komende jaren kwam de regering vervolgens tot een bedrag van 4,1 miljoen gulden.

Voor wat betreft de overige uitgaven noemde de regering ten eerste een bedrag van 1,1 miljoen gulden uitgaven aan officiële reizen, representatie, verzekeringen, verlichting en verwarming, onderhoud meubilair, kantoorbehoefte enz. De regering benadrukte hierbij dat de kosten voor staatsbezoeken en daarmee samenhangende representatieve verplichtingen eveneens tot deze uitgaven gerekend werden. Deze kosten waren de afgelopen jaren aanmerkelijk gestegen, mede omdat het aantal staatsbezoeken sterk toegenomen was.<sup>32</sup> Overigens merkte de regering nog wel op dat een aantal uitgaven voor staatsbezoeken<sup>33</sup> tegenwoordig ten laste van de begrotingen van ministeries werd gebracht. Al met al stelde de regering voor 1,4 miljoen gulden voor deze overige uitgaven te rekenen, waarbij dan nog een bedrag van 450.000 gulden opgeteld moest worden voor onderhoud en personeel van het paleis Soestdijk. Deze laatste uitgavenpost was overigens in die zin opmerkelijk te noemen dat Soestdijk op dat moment niet een van de officieel aangewezen paleizen ('zomer- of winterverblijven') was, in de zin van de Grondwet. Het paleis Soestdijk behoorde tot het privébezit van het Huis van Oranje. Onderhoudskosten zouden strikt genomen derhalve niet ten laste van de staatskas, maar ten laste van het particuliere vermogen van de Koning moeten komen. Niettemin meende de regering dat deze onderhoudskosten in rekening konden worden gebracht. Zo kwam de regering op een totaalbedrag van 6 miljoen gulden. Rekening houdend met een geraamde opbrengst van het Kroondomein I van 800.000 gulden betekende dit dat een bedrag van 5,2 miljoen gulden noodzakelijk was om de uitgaven voor het koningschap te dekken.

Terwijl de regering zich aldus de nodige moeite getroostte om de verhoging van het hoofdbedrag te verklaren, bleef een dergelijke verklaring voor andere verhogingen van bedragen ten behoeve van leden van het konink-

lijk huis grotendeels achterwege. Ten aanzien van de aanmerkelijk stijging van het bedrag ten behoeve van prins Bernhard werd slechts opgemerkt, dat de verzwarende van zijn verplichtingen en 'het verloop van de geldswaarde sinds 1950' tot een aanpassing noopten.<sup>34</sup>

Het wetsvoorstel tot aanpassing van de grondwettelijke bedragen leidde tot veel ophef in de media. De voorstellen werden zeer kritisch ontvangen. Een belangrijke rol hierbij speelde dat de onjuiste indruk bestond dat de voorstellen ertoe strekten om het 'persoonlijke inkomen' van de koningin aanzienlijk te verhogen. Zoals gezegd was de grondwettelijke en wettelijke terminologie ('inkomen van de Kroon') wat dat betreft nog altijd verwarrend. De door de regering gegeven toelichting op de uitgaven bleek kennelijk onvoldoende om de kritiek weg te nemen. Bij de negatieve beoordeling van de voorstellen speelde tevens een rol dat in hetzelfde jaar in de media allerlei speculaties en vermoedens rondgingen over de zeer grote omvang van het particuliere vermogen van koningin Juliana. Zij zou een van de rijkste vrouwen ter wereld zijn. Al met al was het duidelijk dat een voortvarende behandeling van het wetsvoorstel door deze commotie in de knel dreigde te komen.

De regering zond 10 oktober 1966 nog een brief naar de Tweede Kamer, waarin zij aankondigde advies te vragen aan de Raad van State over de volgende vraagstelling:

In hoeverre leidt een bestudering van de staatsrechtelijke positie van de Koning, zoals deze zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld, tot een gewijzigd inzicht omtrent de thans voor eenrichtige vervulling van het Koninklijk ambt wenselijke regeling met betrekking tot het inkomen van de Kroon en de aan de uitoefening van zijn ambt verbonden kosten? Is binnen het kader van de huidige grondwettelijke bepalingen aanpassing aan een zodanig gewijzigd inzicht geheel of ten dele te verwezenlijken?

In de brief merkte de regering nog op niet te willen aandringen op een spoedige behandeling van het wetsvoorstel, in afwachting van dit advies.<sup>35</sup>

Enkele dagen later kwam het kabinet-Cals in de nacht van 13 op 14 oktober 1966, (de 'Nacht van Schmelzer') ten val. De daaropvolgende kabinetscrisis leidde tot het optreden van het interim-kabinet-Zijlstra dat de lopende zaken behartigde totdat na de Tweede Kamerverkiezingen van 1967 het kabinet-De Jong optrad. Dit kabinet nam de behandeling van het wetsvoorstel opnieuw ter hand.

Op 11 juni 1968, bijna twee jaar na de indiening van het wetsvoorstel,

richtte de regering zich opnieuw in een brief tot de Tweede Kamer.<sup>36</sup> In deze brief maakte de regering voor het eerst kenbaar een ingrijpende herziening van de financiële verhouding tussen staat en Koning daadwerkelijk na te streven. Zij schetste daarin hoe zij op basis van welke adviezen en krachtens welke uitgangspunten tot een dergelijke vergaande wijziging van de verhoudingen wenste te komen. Het is daarom zinvol wat langer stil te staan bij deze brief van de regering.

De regering kwam in de brief terug op de hiervoor genoemde adviesaanvraag aan de Raad van State. De regering deelde, samengevat, mee nog de volgende bijzondere vragen te hebben gesteld aan de Raad: (1) aan welke uitgaven, waartoe de koningin bij de inrichting van haar Huis vrijelijk moet kunnen besluiten, moet worden gedacht gelet op de uitleg van de desbetreffende grondwetsartikelen?; (2) welke uitgaven kunnen rechtstreeks ten laste van de rijksbegroting komen?; (3) wat houdt het begrip ‘onderhoud’ ten aanzien van de paleizen in?; omvat het in gereedheid brengen van paleizen in de zin van de Grondwet tevens het in gereedheid houden van paleizen en kan het eigenaarsonderhoud van deze monumenten ten laste van de rijksbegroting worden gebracht?; (4) welke consequenties heeft het voorgaande voor de positie van het hofpersoneel en voor het aantal ter beschikking gestelde paleizen?; (5) welke consequenties heeft het voorgaande voor de vaststelling van de grondwettelijke bedragen, rekening houdend met de opbrengst uit het Kroondomein en de belastingvrijdom?<sup>37</sup>

De Raad van State bracht op 15 februari 1967 advies uit.<sup>38</sup> Bij de beantwoording van de eerste twee vragen onderschreef de Raad het uitgangspunt dat vanuit een oogpunt van beschikkingsvrijheid van de Koning niet alle uitgaven voor het koningschap hetzelfde karakter droegen. Hoewel een strikte scheiding moeilijk te maken was, meende de Raad dat bepaalde uitgaven, in de lijn van de reeds ontwikkelde praktijk, buiten het kader van het grondwettelijke ‘inkomen der kroon’ ten laste van de rijksbegroting konden worden gebracht. De Raad dacht daarbij aan uitgaven die duidelijk inherent waren aan de specifieke uitoefening van het koningschap. Genoemd werden uitgaven, verband houdend met de ontvangst van staatshoofden, staatsbezoeken en andere officiële ontvangsten, en uitgaven bij de plechtige opening van de zitting van de Staten-Generaal. Deze uitgaven voor representatieve verplichtingen en de kosten voor het personeel<sup>39</sup> bij de vervulling van deze taken, zouden ten laste van de rijksbegroting kunnen worden gebracht. Het grondwettelijke ‘inkomen der Kroon’ zou in het verlengde hiervan alleen betrekking hebben op uitgaven waartoe de koningin daadwerkelijk vrijelijk moet kunnen besluiten. De Raad van Sta-

te dacht hierbij aan uitgaven voor diensten zoals de secretarie, de thesaurie en het Koninklijk Huisarchief, en hoffunctionarissen, die niet bovengenoemde taken vervulden. Ook wees de Raad er nog op dat de koningin in het kader van het grondwettelijke inkomen vrijelijk uitgaven moest kunnen doen die een meer persoonlijk karakter hadden.

Bij de beantwoording van de derde en vierde vraag over het onderhoud van paleizen paste de Raad van State geen strikte uitleg van de betreffende grondwetsbepaling toe. Onderhoudskosten voor noodzakelijke verbouwingen konden volgens de Raad buiten het kader van het wettelijke bedrag voor paleizen ten laste van de rijksbegroting worden gebracht. In dit verband bepleitte de Raad nog dat het paleis Soestdijk zou worden aangewezen als 'grondwettelijk' paleis. Naast Soestdijk zouden het paleis te Amsterdam en Huis ten Bosch als koninklijk verblijf in de zin van de Grondwet kunnen worden gehandhaafd. Het onderhoudspersoneel van deze paleizen zou dan in rijksdienst kunnen overgaan. Vooralsnog dienden de onderhoudskosten voor het (privé)paleis Soestdijk echter niet bij de uitgaven voor het koningschap te worden betrokken.

Met betrekking tot de vijfde vraag stelde de Raad voorop dat de vaststelling van de bedragen 'met de nodige speling' moest geschieden, gelet op de te verwachten loon- en prijsstijgingen. De Raad benadrukte ten slotte dat de belastingvrijdom een wezenlijk element was in het (grond)wettelijk bestel. De handhaving van de belastingvrijdom kon volgens de Raad geen argument zijn om een correctie aan te brengen op het inkomen van de Koning.

De Raad van State formuleerde aldus in zijn advies een aantal belangrijke aanzetten tot herziening van de financiële verhouding tussen Rijk en Koning. Het voorstel om inherente uitgaven, waaronder personeelskosten, ten laste van de rijksbegroting te brengen, vormde een illustratie hiervan. Ook het advies over (het onderhoud van) de paleizen kan in dit verband genoemd worden. Opvallend was dat de Raad van State nadrukkelijk hechtte aan behoud van de belastingvrijdom van de Koning.

Het advies van de Raad van State werd, eveneens op 11 juni 1968, ter vertrouwelijke kennisneming aan de leden der Staten-Generaal ter beschikking gesteld. De regering deelde de Tweede Kamer in haar voornoemde brief van 11 juni 1968 mede dat zij, gebruikmakend van het advies van de Raad van State, als uitgangspunt nam de opvattingen die in de voorafgaande jaren waren geformuleerd met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid voor het koninklijk huis. Meer in het bijzonder verwees de regering daarbij naar het in 1964 aan de regering uitgebrachte advies van

de ministers van Staat W. Drees en P.J. Oud met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid in aangelegenheden van het koninklijk huis.<sup>40</sup> In dat advies betoogden Drees en Oud onder meer dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich niet alleen uitstreckte tot het doen en laten van de Koning, maar ook tot de leden van zijn Huis. De verantwoordelijkheid van de ministers was in het algemeen gebaseerd op de hoofdregel uit de Grondwet dat de Koning onschendbaar is en de ministers verantwoordelijk zijn (artikel 55 Grondwet 1956<sup>41</sup>).

Ten aanzien van de Koning waren de ministers, zo betoogden de beide adviseurs, verantwoordelijk voor het doen en laten van de Koning zelf. Hierin verschilde de verantwoordelijkheid voor de Koning essentieel van de verantwoordelijkheid voor de (andere) leden van het koninklijk huis. Ten aanzien van de (andere) leden van het koninklijk huis waren de ministers slechts verantwoordelijk voor hun eigen preventief of repressief optreden jegens de leden van het koninklijk huis, indien deze door hun gedragingen het openbaar belang raakten. Daarbij waren de ministers verantwoordelijk voor de juiste behartiging van het openbaar belang. Waar particuliere aangelegenheden geen openbaar belang raakten, was er geen ministeriële verantwoordelijkheid. Het was aan de ministers om in deze een grens te trekken tussen particuliere aangelegenheden en openbaar belang.

In het verlengde van deze beschouwingen over ministeriële verantwoordelijkheid betoogde de regering in haar brief aan de Kamer dat de staatsrechtelijke positie van de Koning in sterke mate beïnvloed werd door de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid en vervolgens door de verdieping van het inzicht in de inhoud en consequenties daarvan. Die verantwoordelijkheid strekte zich zover uit als het staatsbelang reikte. De bepaling van de grens van het staatsbelang viel onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid werd ‘in onze tijd met snelle en direct werkende communicatie-media eerder dan voorheen geactiveerd’, zo vervolgde de regering. Hoezeer het van belang kon zijn dat in privéaangelegenheden de eigen vrijheid en de eigen wijze van leven van de Koning werd geëerbiedigd, de ministers konden zich genoodzaakt voelen zich daarmee in te laten, als het staatsbelang dat vereiste. Het privéleven van de Koning was aldus met het staatsbelang ten nauwste verweven.<sup>42</sup>

Uit de brief van de regering kwam duidelijk naar voren dat de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid daarmee bepalend was voor de toekomstige inrichting van de financiële verhouding tussen staat en Koning. De regering concludeerde dat de staatsrechtelijke positie van de

Koning in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid tot een gewijzigde opvatting leidde omtrent de meest gewenste regeling van de financiële verhouding.

Vanuit deze gedachtegang formuleerde de regering, mede gelet op het advies van de Raad van State, de volgende concrete uitgangspunten. Ten eerste gold nu als uitgangspunt om voor de verkiezingen van 1971 een grondwetsherziening voor te bereiden ter wijziging van de artikelen 22 en volgende inzake het inkomen van de Kroon. De staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet zou deze herziening voorbereiden. Ten tweede vroeg de regering aan een drietal leden van de staatscommissie een afzonderlijk advies over de grondwettelijke regeling van de belastingvrijdom. Ten derde wenste de regering reeds binnen het kader van de bestaande grondwettelijke bepalingen te streven naar een nieuwe financiële regeling. Daarbij formuleerde zij tevens een nieuw kader voor deze regeling. De uitgaven die duidelijk inherent waren aan de specifieke uitoefening van het koningschap zouden, in het voetspoor van het advies van de Raad van State, ten laste van de betrokken hoofdstukken van de rijksbegroting worden gebracht. Uitgaven ten behoeve van staatsbezoeken bijvoorbeeld zouden zoveel mogelijk ten laste van de rijksbegroting worden gebracht. Een deel van het personeel zou als rijkspersoneel in dienst genomen worden.

Daarmee gaf de regering aan dat zij nog voor de afronding van een grondwetsherziening een ingrijpende wijziging van de financiële verhouding wenste door te voeren. Tevens gaf de regering in de brief concreet te kennen dat zij nadrukkelijk vanuit het constitutionele uitgangspunt van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning deze herziening wilde vormgeven. Een belangrijk voorbeeld daarvan betrof het overhevelen van inherente uitgaven voor het koningschap naar de verschillende hoofdstukken van de rijksbegroting. De financiële verhouding tussen Rijk en Koning zou daarmee structureel wijzigen. Hiervoor zagen we dat bij de regeling van deze financiële verhouding van oudsher het waarborgen van de onafhankelijkheid en vrijheid van de Koning op het punt van de uitgaven voor het koningschap voorop stond. De Koning had vanuit dit uitgangspunt de vrije beschikking over uitgaven die de Grondwet en wet vastlegden. De beschouwingen van de regering maakten duidelijk dat de ministeriële verantwoordelijkheid in de toekomst de belangrijkste leidraad zou zijn bij de vaststelling van een financiële regeling. In deze context kon de vraag aan de orde gesteld worden in hoeverre er naast de bedragen op de begroting van departementen voor inherente uitgaven betreffende het koningschap

nog ruimte was voor het ter beschikking stellen van bedragen waarover de Koning de vrije beschikking had.

In de brief werd voor het eerst sinds 1840 een opvallende wijziging in de ter beschikking te stellen paleizen aangekondigd. De regering deelde namelijk mee dat paleis Het Loo de aanwijzing als ‘zomer- of winterverblijf’ in de zin van de Grondwet op termijn zou verliezen. Het paleis Soestdijk zou in plaats daarvan deze status verwerven. De staat zou daartoe dit paleis dienen aan te kopen. Omdat het de bedoeling was de gewijzigde financiële verhouding te doen ingaan in 1971, stelde de regering zich op het standpunt, in lijn met het advies van de Raad van State, dat de in het wetsvoorstel aanvankelijk opgenomen kostenpost van 450.000 gulden ten behoeve van bewoning van paleis Soestdijk derhalve alsnog kon worden geschrapt. Daarmee werd het jaarlijkse hoofdbedrag teruggebracht tot 4,75 miljoen gulden.<sup>43</sup>

Tot besluit merkte de regering nog op dat de tekorten in de vergoeding van uitgaven in de afgelopen jaren inmiddels van een zodanige omvang waren dat de tekorten de inkomsten van de koningin uit haar particuliere vermogen overschreden, zodat zij deze tekorten slechts kon wegnemen door het interen op haar particuliere vermogen. De regering gaf hiermee duidelijk een noodsignaal af. De koningin moest kennelijk uit haar particuliere vermogen de uitgaven voor het koningschap meefinancieren, hetgeen natuurlijk niet de bedoeling kon zijn van de financiële regeling. De slotopmerking van de regering had duidelijk de intentie de Tweede Kamer te bewegen voortvarend mee te werken aan de verdere behandeling van haar voorstellen.

Bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel bleek dat de regering kon rekenen op een ruime steun in beide Kamers voor haar voorstellen. De toezegging van de regering om een fundamentele herziening van de financiële verhouding na te streven vormde een belangrijke reden voor de meeste Kamerfracties om de voorstellen welwillend te beoordelen. In het voorlopig verslag, vastgesteld op 3 september 1968, ging de aandacht in het bijzonder uit naar de toekomst van het Kroondomein I, het al of niet handhaven van de belastingvrijdom, de in de toekomst ter beschikking te stellen paleizen, en de omvang van het personeelsbestand.

Meerdere Kamerfracties stelden zich op voorhand op het standpunt dat de bestaande belastingvrijdom herziening behoeft. Daarnaast werd de vraag aan de orde gesteld of de geldende regeling betreffende het Kroondomein I nog wel gehandhaafd moest worden. Ook was er veel aandacht voor de vraag welke paleizen aangewezen moesten worden. Enkele leden

betwijfelden of het wel nodig was voortdurend drie paleizen en bijna 280 man personeel ter beschikking te stellen.<sup>44</sup>

De regering ging gedetailleerd in op vragen en gaf een aantal gespecificeerde overzichten van uitgaven. Op een aantal vragen moest zij vooralsnog het antwoord schuldig blijven. Zo was het nog niet mogelijk aan te geven welke uitgaven ten laste van de begrotingen van de departementen konden worden gebracht, te meer niet nu nog niet duidelijk was welk deel van de personeelslasten daarvoor in aanmerking kwam. Overleg met de Hoofdkommissie van overleg voor het personeel van de koninklijke hofhouding moest hierover uitsluitsel bieden. Ook over het Kroondomein I kon de regering nog geen uitsluitsel geven. Inzake de belastingvrijdom volstond de regering met de uitleg dat de bestaande belastingvrijdom naar de gangbare praktijk betrekking had op de inkomstenbelasting met haar voorheffingen, de vermogensbelasting, de personele belasting, de successie- en schenkingsrechten, alsmede de motorrijtuigenbelasting.

De regering gaf voorts onder meer een overzicht van uitgaven die al ten laste van de begrotingen van de departementen werden gebracht. Het betrof onder meer de kosten van het 'militaire huis van de Koningin', de 'militairen toegevoegd aan prins Bernhard', het onderhoud en de bemanning van een ter beschikking gesteld vliegtuig, en het onderhoud van twee schepen, de *Piet Hein* en *De Groene Draeck*, voor 1969 in totaal 964.000 gulden.<sup>45</sup> Bovendien waren incidenteel uitgaven voor staatsbezoeken al ten laste van de begroting van Buitenlandse Zaken gebracht. Daarnaast verschaftte de regering inzicht in de kosten voor restauratiewerken in de periode 1960-1967 voor de paleizen ten laste van de rijksbegroting, in totaal 18.837.000 gulden. Duidelijk werd dat een aanzienlijk bedrag voor een behoorlijk aantal specifieke uitgaven voor het koningschap in de praktijk al een aantal jaren ten laste van de begrotingsposten van de departementen werd gebracht.<sup>46</sup>

Op 15 oktober 1968 vond de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer plaats. Namens de regeringsfracties van KVP, VVD, ARP en CHU, alsmede de SGP en het GPV sprak KVP-fractievoorzitter Schmelzer steun uit voor de plannen van de regering. PVDA-fractievoorzitter Den Uyl benadrukte de noodzaak om naar een ander systeem toe te gaan. Het ontbreken van parlementaire controle op de aan de Koninklijke functie verbonden kosten beschouwde hij als een anachronisme. De bestaande belastingprivileges voor de Koning dienden volgens Den Uyl eveneens heroverwogen te worden. Het was duidelijk dat de PVDA een herziening van de belastingvrijdom als een belangrijk onderdeel van de hervorming van de

financiële verhouding tussen staat en Koning beschouwde.<sup>47</sup> Nu de stemmen van de leden van de PVDA-fractie nodig waren voor het verwerven van voldoende steun (tweederdemeerderheid) voor een grondwetsherziening en wetswijziging, kon deze oproep tot aanpassing van de belastingvrijdom niet genegeerd worden.

De regering nam een amendement-Den Uyl over, waarbij werd vastgelegd dat de wet zou gelden voor de kalenderjaren 1966 tot met 1970. Op deze wijze werd duidelijk aangegeven dat sprake was van een overgangsregeling in afwachting van een fundamentele verandering van de financiële regeling. De beide Kamers aanvaardden het voorstel met de vereiste gekwalificeerde meerderheid.<sup>48</sup>

### **Het rapport van de commissie-belastingvrijdom koninklijk huis (1969)**

Op 22 april 1969 bracht de commissie-belastingvrijdom koninklijk huis (hierna: de commissie), bestaande uit de leden Simons, Van der Hoeven en De Pous (allen tevens lid van de Staatscommissie inzake de Grondwet en de Kieswet), bijgestaan door de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken Van Nispen, haar advies uit aan de regering. Minister-president De Jong zond het advies op 18 juni 1969 aan de Tweede Kamer. Het advies werd als Kamerstuk gepubliceerd.<sup>49</sup>

Het advies heeft een bijzondere betekenis gekregen in de besluitvorming over de herziening van de financiële verhouding tussen het Rijk en de Koning. Daarbij speelde een belangrijke rol dat het advies niet slechts betrekking had op de belastingvrijdom in strikte zin, maar tevens inging op belangrijke aspecten van een nieuwe financiële regeling. Het advies zou uiteindelijk de basis vormen voor de besluitvorming over de nieuwe regeling van de financiële verhouding tussen Rijk en Koning. Wij zullen dan ook uitgebreid stilstaan bij de inhoud van dit advies.

In het advies ging de commissie allereerst in op de historische achtergrond van de belastingvrijdom. De commissie benadrukte dat van de Koning en de leden van zijn Huis van oudsher verwacht werd dat zij hun hoge functie zouden vervullen 'met een passende staat'. Daartoe moest zowel een uit de staatskas te ontvangen bedrag als het inkomen uit hun vermogen dienen. Bovendien strekte een belangrijk deel van de persoonlijke bezittingen en inkomsten van de Koning mede ertoe om zijn functie, en in het bijzonder de representatieve taken daarin, te vervullen. Bij de bijzondere

positie van de Koning paste een aantal afwijkende regelingen. Men denke aan de bijzondere grondwettelijke voorzieningen inzake voogdij, huwelijk en het inkomen, alsmede de grondwettelijke onschendbaarheid van de Koning. Hij kon niet in persoon voor de rechter ter verantwoording worden geroepen. Van oudsher werd in het verlengde hiervan betoogd dat het met deze bijzondere positie van de Koning niet te verenigen was om hem als persoon te onderwerpen aan belastingheffing. Aldus kon de belastingvrijdom volgens de commissie historisch worden verklaard. Deze historische verklaring week niet af van gangbare opvattingen hierover in de staatsrechtdoctrine.<sup>50</sup>

De commissie wees daarnaast nog op de praktische betekenis van de belastingvrijdom. Onder verwijzing naar de beschouwingen van Oud<sup>51</sup> werd opgemerkt dat de kosten van het koningschap uit een bedrag uit de staatskas en uit inkomsten uit het particuliere vermogen werden voldaan. Belastingheffing hierover zou betekenen dat daarmee bij de vaststelling van de hoogte van het bedrag rekening gehouden zou moeten worden, hetgeen als ondoelmatig beschouwd werd.<sup>52</sup>

De commissie wenste het vraagstuk van de belastingvrijdom vervolgens echter niet slechts te baseren op de historische achtergrond of de praktische betekenis van de belastingvrijdom, maar concludeerde dat een benadering vanuit het kader van het tot stand brengen van een nieuwe financiële verhouding tussen het Rijk en de Koning het meest in de rede lag. Door deze twee vraagstukken (belastingvrijdom en financiële regeling) te verbinden was het nodig tevens de contouren van een nieuwe financiële regeling te schetsen. Die taak nam de commissie vervolgens op zich.

Als uitgangspunt koos de commissie voor de volgende stellingname: 'De belastingvrijdom is een noodzakelijk element in een financiële regeling, wanneer privé-inkomsten, derhalve inkomsten buiten hetgeen ten laste van 's Rijks kas wordt verkregen, moeten worden aangewend voor het dragen van de kosten, welke uit de functies van de monarchie voortvloeien.'<sup>53</sup> Vervolgens stelde de commissie dat de vraag of de belastingvrijdom voor het privé-inkomen moet worden gehandhaafd, aan de orde gesteld kon worden, indien (1) de uitkeringen uit 's Rijks kas een volledige vergoeding van uitgaven voor het koningschap bieden, (2) deze uitkeringen voorts een inkomen in de eigenlijke zin des woords bevatten en (3) jaarlijkse aanpassingen van de bedragen mogelijk zijn.

Vanuit dit kader besprak de commissie een aantal aspecten voor een nieuwe regeling. De commissie ging er ten eerste van uit dat de uitgaven die duidelijk inherent waren aan de uitoefening van het koningschap, zo-

als de regering eerder had aangegeven,<sup>54</sup> voortaan op de begrotingshoofdstukken van departementen opgenomen zouden worden. De commissie voegde hier ten tweede echter aan toe dat een belangrijk deel van de personeelsuitgaven en andere uitgaven zich niet zou lenen voor een dergelijke overbrenging. De bijzondere positie van de Koning en de bijzondere aard van de koninklijke functie brachten nu eenmaal met zich mee dat de Koning, bijvoorbeeld bij het ontvangen van gasten en het onderhouden van contacten, uitgaven verrichtte die bij anderen als privé-uitgaven golden of in belangrijke mate uitgingen boven wat voor anderen 'normale uitgaven' waren. De commissie achtte het in strijd met het karakter van het koningschap indien de Koning niet zelf de nodige inkomsten hiervoor zou hebben en zelf de middelen hiervoor zou kunnen bestemmen. Vandaar dat de commissie bepleitte dat naast de overbrenging van uitgaven naar de departementale begroting er afzonderlijke grondwettelijke uitkeringen dienden te zijn waaruit de Koning zelfstandig en naar eigen inzicht dergelijke uitgaven kon doen. Ten derde benadrukte de commissie dat het redelijk en gerechtvaardigd was om in de grondwettelijke uitkeringen een inkomen op te nemen dat in overeenstemming was met de functies van de Koning. De commissie suggereerde aldus dat een honorarium voor de Koning in de grondwettelijke uitkeringen opgenomen diende te worden. Een nadere motivering voor deze noviteit gaf de commissie echter niet. Ten slotte overwoog de commissie dat jaarlijkse aanpassingen van voornoemde uitkeringen voortaan in de rede lagen.

Bij deze contouren voor een nieuwe financiële regeling zou het naar het oordeel van de commissie weinig zinvol zijn om de aldus vormgegeven grondwettelijke uitkeringen te onderwerpen aan belastingheffing, omdat daarmee met de ene hand genomen zou worden, wat met de andere hand is gegeven, hetgeen er tevens toe zou leiden dat de uitkeringen belangrijk hoger zouden moeten worden gesteld. Bovendien zou belastingheffing over deze uitkeringen miskennen dat de uitkeringen voor een zeer belangrijk deel geen betrekking hadden op een inkomen maar een vergoeding van aan het koningschap verbonden kosten.<sup>55</sup> Het privéleven van de Koning was nu eenmaal nauw verbonden met het staatsbelang. Een volledige scheiding tussen de functionele kosten van het koningschap en de uitgaven in de particuliere sfeer was volgens de commissie niet op verantwoorde wijze te maken. Daarmee gaf de commissie de belangrijkste argumenten om de belastingvrijdom over grondwettelijke uitkeringen te handhaven, zelfs indien daaraan als nieuw element een persoonlijk inkomen (honorarium<sup>56</sup>) voor de Koning zou worden toegevoegd. Het argument dat het

functionele en persoonlijke aspect niet (goed) te scheiden zijn is in de loop der jaren altijd het meest prominent geweest om te pleiten voor handhaving van belastingvrijdom.

Vervolgens overwoog de commissie nog in hoeverre het heffen van inkomsten- en vermogensbelasting wel aan de orde zou kunnen komen over de privé-inkomsten en het privévermogen van de Koning en de leden van het koninklijk huis. De commissie stelde daarbij dat ook bij een nieuwe financiële regeling, gericht op integrale kostendekking, het onvermijdelijk was dat bepaalde, aan de koninklijke waardigheid en staat verbonden, uitgaven niet volledig zouden zijn gedekt door de grondwettelijke uitkeringen, maar uit de privé-inkomsten zouden worden bestreden. De commissie dacht daarbij aan incidentele uitgaven of aan uitkeringen aan naaste verwanten, die een deel van de representatieve taken vervullen. Daarnaast merkte de commissie op dat aan een aantal privévermogensbestanddelen publieke aspecten verbonden waren. Te denken viel aan voorwerpen, zoals meubelen, motorvoertuigen en sommige onroerende goederen. Het zou onjuist zijn om dergelijke vermogensbestanddelen aan vermogensbelasting te onderwerpen.

De commissie oordeelde ten slotte dat een gedeeltelijke opheffing van de belastingvrijdom nochtans in de rede lag, voor zover zij betrekking zou hebben op het privé-inkomen en het privévermogen. Daarbij moest echter rekening gehouden worden met de betekenis die privé-inkomen en privévermogen hadden voor de functies van de monarchie. De commissie dacht daarbij onder meer aan noodzakelijke uitgaven voor bijzondere gebeurtenissen, die niet gedekt werden door de grondwettelijke uitkeringen<sup>57</sup>, het privégebruik van de ter beschikking gestelde paleizen, verplichtingen ten aanzien van verwanten en vermogensbestanddelen die nauw samenhangen met koninklijke taken of koninklijke staat.

Samengevat zou in de visie van de commissie de belastingheffing worden beperkt tot dat gedeelte van het privé-inkomen en het privévermogen dat niet functioneel verbonden was met de uitoefening van het koningschap. Ten slotte bepleitte de commissie nog dat het overblijvende vermogen van de troonsopvolger bij vererving niet belast zou worden door successiebelasting.

De commissie deed in haar rapport in het verlengde van het voorgaande nog een voorstel van een nieuwe grondwetsbepaling inzake de belastingvrijdom, met de volgende inhoud: 'De uitkeringen uit 's Rijks kas zijn vrij van belasting. Verdere vrijdom van belasting kan bij de wet worden verleend. Voor de heffing van belasting waarvoor vrijdom niet is verleend,

kan de wet bijzondere regels vaststellen.’ De commissie bepleitte met deze voorgestelde bepaling aldus enerzijds belastingvrijdom over de toe te kennen uitkeringen aan de Koning (waaronder een persoonlijk inkomen), en anderzijds belastingheffing over privé-inkomsten en privévermogen, waarbij de commissie voor ogen had dat een bijzondere wettelijke regeling vervolgens zou moeten bepalen welke vermogensbestanddelen vrijgesteld zouden zijn van belastingheffing, en welke bijzondere fiscale aftrekposten zouden gelden ten aanzien van privé-inkomsten. Hierna zal blijken dat de regering op dit laatste punt een andere weg koos.

### **De adviezen van de staatscommissie (1969-1971)**

De regering vroeg begin 1969 aan de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en Kieswet<sup>58</sup> (hierna: staatscommissie) om het vraagstuk van ‘het inkomen van de Kroon’ afzonderlijk en bij voorrang te behandelen met het oog op een gedeeltelijke grondwetsherziening. In haar tweede rapport van 19 september 1969 bracht de staatscommissie advies uit over dit vraagstuk. Het rapport bracht niet veel nieuws. De Staatscommissie baseerde haar advies grotendeels op het advies van de commissie-belastingvrijdom. Zij onderschreef het uitgangspunt dat een deel van de uitgaven ten behoeve van het koningschap bij de begrotingsposten van departementen kon worden ondergebracht en dat een deel van de uitgaven zich daarvoor niet leende. Voor deze uitgaven zouden afzonderlijke uitkeringen moeten worden gecreëerd. Ook onderschreef de staatscommissie het uitgangspunt dat aan de Koning in deze uitkeringen tevens een inkomen moest worden verstrekt en dat een automatische jaarlijkse aanpassing van de bedragen gewenst was.<sup>59</sup> Het een en ander zou volgens de staatscommissie in de wet kunnen worden geregeld. Met betrekking tot het Kroondomein I merkte zij op een regeling in de Grondwet niet meer nodig te achten. Hetzelfde gold voor de regeling van de onderhoudskosten voor paleizen. Het was voorts verkieslijker om aan de wetgever over te laten welke leden van het koninklijk huis in aanmerking kwamen voor een inkomen en bij wet deze bedragen vast te stellen. Ten slotte stelde de staatscommissie dat zij zich geheel kon vinden in de conclusies van de commissie-belastingvrijdom met betrekking tot de gedeeltelijke opheffing van de vrijdom van belastingen. In haar eindrapport van 29 maart 1971 volstond de staatscommissie met de formulering van een nieuwe grondwetsbepaling inzake de financiële verhouding tussen staat en Koning. De tekst van het voorstel sloot aan bij

de formulering van de nieuwe financiële regeling in de inmiddels tot stand gekomen eerste lezingswet van 10 december 1970, Stb. 571 tot herziening van de grondwetsbepalingen inzake het inkomen en de belastingvrijdom van de Koning, welke wet hierna afzonderlijk wordt besproken.

## Herziening van de Grondwet 1970-1972

Bij de totstandkoming van een nieuwe financiële verhouding tussen staat en Koning leunde het kabinet-De Jong zwaar op het advies van de commissie-belastingvrijdom koninklijk huis. De regering nam een aantal belangrijke aanbevelingen over en verwees veelvuldig naar passages uit het advies of nam deze letterlijk over. Ook werd in veel gevallen een beroep gedaan op de rapportage van de staatscommissie, die, zoals hiervoor bleek, grotendeels gebaseerd was op het werk van de commissie-belastingvrijdom koninklijk huis.

Op 4 juni 1970 diende de regering een wetsvoorstel in tot herziening van de grondwetsbepalingen betreffende de uitkeringen aan en de belastingvrijdom voor de Koning en andere leden van het koninklijk huis.<sup>60</sup> In het voorstel vervielen de bestaande zeven grondwetsartikelen inzake 'het inkomen van de Kroon'.<sup>61</sup> In plaats daarvan werd onder het nieuwe opschrift 'Van de uitkeringen aan de Koning en aan andere leden van het koninklijk huis' een nieuw artikel 22 voorgesteld, luidende:

- (1) De Koning ontvangt jaarlijks uitkeringen ten laste van het Rijk naar regels bij de wet te stellen. Deze wet bepaalt aan welke andere leden van het Koninklijk Huis uitkeringen ten laste van het Rijk worden toegekend en regelt deze uitkeringen.
- (2) De door hen ontvangen uitkeringen ten laste van het Rijk, alsmede de vermogensbestanddelen welke dienstbaar zijn aan de uitoefening van hun functie, zijn vrij van persoonlijke belastingen. Voorts is hetgeen de Koning of de vermoedelijke erfgenaam van de Kroon krachtens erfrecht of door schenking verkrijgt van een lid van het Koninklijk Huis vrij van rechten van successie, overgang en schenking. Verdere vrijdom van belasting kan bij de wet worden verleend.
- (3) De Kamers der Staten-Generaal kunnen ontwerpen van in de vorige leden bedoelde wetten alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.<sup>62</sup>

Het nieuwe opschrift en de tekst van de grondwettelijke regeling gebruikten niet langer de oude misleidende terminologie van ‘het inkomen der Kroon’, maar vermeldde in plaats daarvan de neutrale (passende) term ‘uitkeringen’.

De tekst van het voorstel maakte duidelijk dat de regeling van de financiële verhouding tussen Rijk en Koning in het vervolg grotendeels aan de wetgever gelaten werd. Het vraagstuk van de financiële verhouding werd aldus in belangrijke mate gedeconstitutionaliseerd. De Grondwet volstond voortaan met opdrachten aan de wetgever.

Deze verandering was op zichzelf, gelet op de hiervoor beschreven ontwikkeling van de financiële regeling in de Grondwet en de wet, niet verrassend. Terecht merkte de regering in de toelichting op dat de wet feitelijk al langer (sinds 1952) het bedrag van de uitkering aan de Koning bepaalde. De regering benadrukte dat de tot stand te brengen wetgeving tevens zou voorzien in een automatische jaarlijkse aanpassing van uitkeringen, waarmee een belangrijk bezwaar tegen de bestaande opzet werd weggenomen.

Met betrekking tot de opzet van de nieuwe wettelijke financiële regeling onderschreef de regering hetgeen de commissie-belastingvrijdom, en in haar voetspoor de staatscommissie, had overwogen.<sup>63</sup> Naast het onderbrengen van inherente uitgaven voor het koningschap bij de begrotingsposten van de departementen ging de regering uit van een afzonderlijke uitkering die een volledige vergoeding van de normale uit het koningschap voortvloeiende lasten moest inhouden, en daarnaast een persoonlijk inkomen (honorarium) zou omvatten, dat passend te achten was voor de uitoefening van de monarchale functies. Bij de behandeling van de nieuwe wettelijke financiële regeling zou de regering hierop nader ingaan.<sup>64</sup>

De nieuwe grondwetsbepaling bevatte geen regelingen meer inzake kroondomeinen en inzake het onderhoud van paleizen. De regering oordeelde in het voetspoor van de staatscommissie dat het beter was om de vermelding van kroondomeinen in de Grondwet achterwege te laten. Bovendien merkte zij tussen neus en lippen in de toelichting op dat naar haar mening de opheffing van het bestaande Kroondomein 1 bevorderd moest worden. Ook aan een grondwettelijke regeling van onderhoud van paleizen was anno 1970 kennelijk geheel geen behoefte meer. Nu de financiële verhouding tussen Rijk en Koning aan de wetgever werd overgelaten, konden ook op dit punt volgens de regering het beste de wetgever en de begrotingswetgever de bedragen vaststellen. Hetzelfde gold voor de toekenning van uitkeringen aan andere leden van het koninklijk huis. De regering benadrukte daarbij dat het in de bedoeling lag om in elk geval aan

die leden een uitkering toe te kennen, die op dat moment krachtens de Grondwet een bedrag ontvingen.

Uitvoerig stond de regering in de toelichting stil bij het vraagstuk van de belastingvrijdom. Ook op dit punt werd het advies van de commissie-belastingvrijdom veelvuldig aangehaald. De regering nam de conclusie van de commissie over dat geen inkomstenbelasting over de grondwettelijke uitkeringen diende te worden geheven. Zij overwoog daarbij in het bijzonder dat een duidelijke scheiding tussen de functionele kosten van het koningschap en uitgaven in de meer particuliere sfeer voor de Koning niet op verantwoorde wijze te maken was. 'Bij het koningschap zijn het functionele en het persoonlijke aspect niet te scheiden,' zo overwoog de regering.

Daarmee was het hoofdargument voor handhaving van belastingvrijdom ten aanzien van de uitkeringen voor de Koning gegeven, ook al had in de nieuwe opzet een deel van de uitkering betrekking op een persoonlijk inkomen van de Koning. Ook voor dat persoonlijke inkomen gold kennelijk<sup>65</sup> dat het functionele en persoonlijke aspect niet te scheiden waren. De regering verwees overigens nog naar andere West-Europese monarchieën, waar soortgelijke uitkeringen in die dagen eveneens belastingvrij waren.<sup>66</sup>

Ten aanzien van het privé-inkomen en het privévermogen volgde de regering op het punt van de belastingvrijdom in hoofdlijnen dezelfde redenering als de commissie-belastingvrijdom, maar op twee belangrijke punten week zij daarvan uitdrukkelijk af. De regering verdedigde het heffen van inkomsten- en vermogensbelasting over het privé-inkomen en het privévermogen, en volgde de redenering van de commissie dat een uitzondering gemaakt moest worden voor zover sprake was van publieke aspecten, verbonden aan privé-inkomen of privévermogen. De commissie-belastingvrijdom dacht hierbij, zoals hiervoor bleek, aan incidentele uitgaven ten behoeve van de uitoefening van het koningschap, zoals uitkeringen aan verwanten, en aan het gebruik (woongenot) van paleizen.

De regering meende echter, anders dan de commissie-belastingvrijdom, dat alle uitgaven voor het koningschap volledig ten laste van het Rijk moesten komen, dus ook eventuele uitgaven van incidentele of indirecte aard. Dit gold volgens de regering ook voor uitgaven van andere leden van het koninklijk huis voor de vervulling van representatieve taken. Dergelijke uitgaven konden volgens de regering bij de vaststelling van het privé-inkomen buiten beschouwing blijven. De regering week hierin dus af van het advies van de commissie. Zij steunde echter de commissie in haar stellingname dat gebruik/woongenot van de paleizen buiten het belastbare privé-inkomen diende te blijven. Eveneens steunde de regering

het standpunt dat vermogensbestanddelen, waaraan publieke aspecten verbonden waren, niet aan de heffing van vermogensbelasting onderworpen moesten zijn. Maar de regering wenste, anders dan de commissie-belastingvrijdom, geen bijzondere wettelijke regeling waarin vrij te stellen vermogensbestanddelen en aftrekposten wettelijk zouden worden vastgelegd.<sup>67</sup> De regering stelde zich op het standpunt dat de grondwetsbepaling zelf een regeling ter zake zou treffen. Zij verwees daarbij naar de tekst van de nieuwe grondwetsbepaling, waarin werd vastgelegd dat de vermogensbestanddelen, welke dienstbaar zijn aan de uitoefening van de functie, vrij zouden zijn van persoonlijke belastingen.

De parlementaire behandeling in eerste lezing van deze grondwetsherziening verliep voorspoedig. Op 17 september 1970 bracht de Tweede Kamer een voorlopig verslag uit. De uitgangspunten voor de nieuwe financiële regeling werden door de meeste Kamerfracties onderschreven. Wel vroegen enkele fracties zich af of de stellingname van de regering dat het functionele en persoonlijke aspect van het koningschap niet te scheiden waren, overtuigend was nu de regering in haar voorstellen naast een uitkering ter vergoeding van uitgaven overging tot de toekenning van een persoonlijk inkomen, een persoonlijke beloning, voor de Koning. De regering erkende in de memorie van antwoord van 12 oktober 1970 dat andere oplossingen, zoals het splitsen van de uitkeringen in een onbelast deel en een belast deel, in principe denkbaar waren. Aangezien echter het privéleven van de Koning zo sterk verweven was met de functie, zou een dergelijke splitsing in fiscale zin nimmer zuiver kunnen geschieden. De fiscus zou zich jaar in jaar uit voor een onmogelijke taak gesteld zien.

Op 27 oktober 1970 vond de plenaire behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer plaats. Het PVDA-Kamerlid Van den Bergh besprak namens zijn fractie de voorstellen. De PVDA-fractie had zich eerder, zoals hiervoor bleek, op het standpunt gesteld dat het grondwettelijke uitgangspunt van de (gedeeltelijke) belastingvrijdom heroverwogen diende te worden. De vraag was nu hoe de PVDA zou reageren op de voorstellen van de regering. Van den Bergh stelde zich op het standpunt dat belastingvrijdom voor de uitkeringen ten behoeve van de Koning voor de PVDA acceptabel was. Dat gold eveneens voor een in die uitkeringen op te nemen persoonlijk inkomensbestanddeel. Zou namelijk wel belasting worden geheven, dan kreeg men ieder jaar te maken met de vraag: wat is er uitgekeerd, wat zijn de kosten en wat is het overschietende? Voor die nadelige consequentie van opheffing van de belastingvrijdom schrok de PVDA-fractie terug.<sup>68</sup> Daarnaast benadrukte Van den Bergh dat de meeste privileges door de

voorgenomen grondwetsherziening zouden verdwijnen, waarbij hij in het bijzonder wees op de opheffing van belastingvrijdom voor het particuliere vermogen en de inkomsten daaruit. Van den Bergh miste daarbij overigens een specificatie van functionele goederen uit het vermogen die buiten de belastingheffing zouden vallen. Ernstige bezwaren koesterde Van den Bergh tegen de regeling van de vrijdom van successierecht in de nieuwe grondwetsbepaling.<sup>69</sup> Van den Bergh diende een amendement in om de betreffende passage uit de voorgestelde tekst te schrappen, zodat de wetgever ter zake een keuze kon maken. Het amendement werd echter door een Kamermeerderheid verworpen.

Kritisch over het voorstel tot grondwetsherziening toonde zich ook de PSP. Haar Tweede Kamerlid Wiebenga, die overigens de structurele herziening van de financiële verhouding toejuichte, maakte in het bijzonder bezwaar tegen de voorgestelde regeling van de gedeeltelijke belastingvrijdom. Wiebenga achtte het regeringsvoorstel principieel onjuist, een 'overblijfsel van een achterhaalde verbijzondering van de positie van het staatshoofd'. Volgens de PSP was de stellingname van de regering dat het functionele en privé-aspect van de uitgaven niet goed te onderscheiden was, niet overtuigend. Wiebenga pleitte voor de invoering van een belastingvrije forfaitaire onkostenvergoeding voor de Koning, zoals ook gebruikelijk voor bijvoorbeeld Tweede Kamerleden. Daarnaast zou aan de Koning 'een heel gewoon inkomen' kunnen worden toegekend, dat als alle inkomens aan belastingheffing onderworpen zou zijn. Voorts had de PSP bezwaren tegen het regeringsbeleid inzake de paleizen. De regering wenste terug te gaan van vier paleizen naar drie. Maar de PSP zag niet in waarom naast een paleis in Den Haag ook nog het paleis op de Dam ter beschikking gesteld moest worden. Ten slotte vroeg de PSP aan de regering waarom het vermogensbezit van de Koning van betekenis geacht werd voor de gewenste financiële onafhankelijkheid van de Koning. Zou zijn onafhankelijkheid in gevaar komen als er geen vermogensbezit was?<sup>70</sup>

Ook d'66 stelde bij monde van haar fractievoorzitter Van Mierlo de gedeeltelijke opheffing van de belastingvrijdom ter discussie. Volgens Van Mierlo was het best mogelijk een exacter inzicht te krijgen in de scheiding tussen functionele en privé-uitgaven van de Koning. In die zin was een stringenter doorvoering van het principe, dat de Koning ten aanzien van de belastingplicht in eenzelfde positie verkeerde als iedere Nederlander, goed denkbaar. Van Mierlo nam echter genoegen met het uitgangspunt, vervat in het wetsvoorstel, dat een (gedeeltelijke) afschaffing van de belastingvrijdom in ieder geval in het wetsvoorstel verankerd was.<sup>71</sup>

Namens de vier regeringsfracties voerde vvd-fractievoorzitter Geertsema het woord. Hij achtte het weinig efficiënt om over de uitkeringen belasting te gaan heffen, enerzijds omdat dan een aanzienlijke verhoging van de uitkeringen nodig zou zijn, anderzijds omdat de uitkeringen voor een belangrijk deel geen inkomen, maar een vergoeding van kosten betroffen. De inkomsten uit privévermogen dienden naar het oordeel van deze vier fracties wel te worden belast.<sup>72</sup> Ook de voorgestelde regeling inzake de vermogensbelasting kon op de instemming van deze fracties rekenen.

De regering betoogde bij monde van staatssecretaris Grapperhaus van Financiën dat zij de stellingname van Wiebenga en Van Mierlo, als zou een splitsing te maken zijn tussen functie- en privé-uitgaven van de Koning, niet deelde. De verwevenheid van de uitoefening van de monarchale functie en het privéleven van het staatshoofd en het feit dat jaar na jaar de kosten verschilden, maakten het naar de opvatting van de regering niet goed mogelijk om een splitsing van privé- en functionele uitgaven te maken die realistisch was.<sup>73</sup> Grapperhaus bepleitte daarnaast uitgebreid de voorgestelde grondwettelijke regeling van het successierecht, en regeling van de inkomstenbelasting en vermogensbelasting, voor zover het privé-inkomsten en privévermogen betrof. Een spreiding van de regeling van de belastingvrijdom over Grondwet en een of meer wetten achtte hij onwenselijk.<sup>74</sup>

Premier De Jong ging nog in op de door Wiebenga gestelde vraag over het belang van vermogensbezit voor de Koning. De premier betoogde dat dat vermogen voor het opvangen van privébestedingen de Koning niet afhankelijk maakte van geldschieters, 'zogenaamde weldoeners', waartegenover de Koning zich verplicht zou voelen. In die zin was vermogensbezit van betekenis voor de onafhankelijke positie van de Koning. Bovendien leverde het vermogen een noodzakelijke bron van inkomsten op voor privé-uitgaven. Ten slotte hechtte premier De Jong eraan op te merken dat het wenselijk was de paleizen in Den Haag en in Amsterdam te handhaven. Het was 'voor de eenheid van de kroon' zeer gewenst dat de koningin in Den Haag een paleis had en dat in de hoofdstad hetzelfde het geval was. De premier was ervan overtuigd dat de overgrote meerderheid van het volk het niet zou begrijpen als de regering met de gedachte van de PSP op het punt van de paleizen zou meegaan.<sup>75</sup> En daarmee was de discussie over de paleizen gesloten.

Het voorstel tot herziening van de Grondwet werd in eerste lezing in beide Kamers met de vereiste gewone meerderheid aangenomen.<sup>76</sup> Na de Tweede Kamerverkiezingen van 1971 diende de regering op 11 mei 1971 het wetsvoorstel in tweede lezing in. De Tweede Kamer beraadslaagde over het voorstel in

haar vergadering van 9 december 1971. Het voorstel zelf leverde nauwelijks meer stof voor discussie. Wel verdient aantekening dat de PVDA-fractie nog altijd bezwaren aantekende tegen de regeling van de belastingvrijdom. Haar woordvoerder Roethof sprak zijn teleurstelling uit over het feit dat de regering geen kans had gezien om op overtuigende wijze de wenselijkheid van belastingvrijdom voor de uitkeringen en bepaalde vermogensbestanddelen aan te tonen. Eveneens sprak de PVDA-fractie haar teleurstelling uit over de handhaving van de vrijstelling van successierecht in de nieuwe grondwetsbepaling. Uiteindelijk onthielden de meeste leden van de PVDA-fractie hun stem niet aan het voorstel, zij het dat een vijftal PVDA-leden vanwege principiële bezwaren tegen de gedeeltelijke handhaving van belastingvrijdom tegenstemden. De Tweede Kamer nam het voorstel in tweede lezing op 22 december 1971 aan met 127 tegen 5 stemmen, de Eerste Kamer op 8 februari 1972 zonder een hoofdelijke stemming.<sup>77</sup>

### **Wet tot herziening van het financieel statuut voor het koninklijk huis (1971-1972)**

Hiervoor zagen we dat de wetgever, in afwachting van de totstandkoming van een nieuwe financiële regeling in de Grondwet, voor de periode 1966-1970 een overgangsregeling trof, waarbij de grondwettelijke bedragen voor de Koning en leden van het koninklijk huis binnen het kader van de bestaande grondwetsbepalingen over 'het inkomen van de Kroon' (aanzienlijk) verhoogd werden.<sup>78</sup> In het verlengde hiervan was het noodzakelijk om de bedragen met ingang van 1 januari 1971 opnieuw vast te stellen. Op 4 juni 1970 diende de regering daartoe een voorstel in bij de Tweede Kamer. In dit voorstel volstond de regering, zoals al eerder aangekondigd, niet met een ophoging van bedragen. Inmiddels was anno juni 1970 de gedachtevorming over een nieuwe financiële verhouding tussen Rijk en Koning zover gevorderd, zoals uit het voorgaande bleek, dat de regering, vooruitlopend op de aanstaande grondwetsherziening<sup>79</sup>, een aantal uitgangspunten voor een nieuwe financiële regeling al toepaste bij deze tussentijdse wijziging van het financieel statuut voor het koninklijk huis voor (hoogstwaarschijnlijk) de jaren 1971-1972. Tevens gaf de regering de Kamers inzicht in hoofdpunten van de te treffen financiële regeling na de komende grondwetsherziening.<sup>80</sup>

De regering bracht bij deze wetswijziging voor het eerst het uitgangspunt in de praktijk dat een substantieel deel van de inherente uitgaven voor

het koningschap op de begrotingen van de departementen werd ondergebracht. Daarnaast paste de regering voor het eerst het uitgangspunt toe dat aan de Koning een uitkering voor personeelskosten en overige uitgaven ter beschikking werd gesteld. Om deze uitgangspunten te verwezenlijken was het allereerst nodig een keuze te maken welk deel van het personeel onder de begrotingen van departementen kon worden gebracht en welk deel van het personeel ten laste van de uitkering ten behoeve van de Koning zou komen. De zogeheten 'Hoofdcommissie van overleg voor het personeel der koninklijke hofhouding' (het georganiseerd overleg) had hierover op 4 februari 1970 advies uitgebracht, welk advies als bijlage bij de memorie van toelichting op het wetsvoorstel openbaar gemaakt werd.<sup>81</sup>

De regering besloot om de salarissen van slechts 22 hoffunctionarissen ten laste te brengen van de uitkeringen ten behoeve van de Koning. Het betrof daarbij functionarissen die hun instructie ontvingen van de koningin, leden van de staf en degenen die in de onmiddellijke omgeving van de koningin verkeerden. Daarnaast bestond het personeelsbestand uit 239 andere functionarissen, waarvan 43 personen in rijksdienst zouden komen en 196 in dienst van de koningin zouden blijven, maar waarvan de salariskosten gedeclareerd zouden worden op de begrotingen van de departementen. In totaal betekende dit dat 4,4 miljoen gulden declarabele personeelskosten ten laste van de departementsbegrotingen werd gebracht.

Naast de personeelskosten bracht de regering materiële functionele kosten ten laste van de begrotingen. In de toelichting werden genoemd het onderhoud van gebouwen en parken, verlichting en verwarming, dienstauto's, paarden en rijtuigen, porto- en telefoonkosten, bureau- en algemene kosten, en overige materiële kosten van de hofhouding, verdeeld over verschillende begrotingen, in totaal uitgaven van 640.000 gulden. Het betrof in dit geval declarabele kosten. Pro memorie werden nog kosten voor staatsbezoeken opgevoerd.

Voor wat betreft de 'wettelijke uitkering' aan de koningin deelde de regering mede, onder verwijzing naar de motivering van deze uitkering door de commissie-belastingvrijdom, dat deze voor de jaren 1971 en 1972 als volgt was samengesteld. Voor de kosten van de 22 hoffunctionarissen was een bedrag per jaar van 950.000 gulden beschikbaar. Daarnaast was sprake van overige kosten, bestaande uit onderhoud inventarissen (85.000), kostenvergoeding aan personeel, kosten adviseurs etc. (300.000), diverse kosten eigen huishouding (85.000), faunabeheer (75.000), uitgaven van de koningin met een persoonlijk karakter (275.000) en algemene kosten (175.000), in totaal 995.000 gulden.

De grondwettelijke uitkering kwam daarmee op een vergoeding van niet-declarabele uitgaven van 1.945.000 gulden. Na aftrek van de opbrengst van het Kroondomein I van 1.200.000 gulden werd de grondwettelijke uitkering op afgerond 750.000 vastgesteld.<sup>82</sup>

Met het onderbrengen van een deel van het personeel en van de materiële uitgaven bij de begrotingen van de verschillende departementen, het declarabele deel, en met het opnieuw vaststellen van de verschillende posten voor de grondwettelijke uitkering, het niet-declarabele deel, stelde de regering bij gelegenheid van de behandeling van het wetsvoorstel een majeure wijziging van de financiële verhouding tussen Rijk en Koning voor. In die zin is het wetsvoorstel als een mijlpaal in de ontwikkeling van deze verhouding te beschouwen.

Ook op andere punten bracht het voorstel wijziging in de verhoudingen. De regering kondigde aan dat bij koninklijk besluit de aanwijzing van paleis Soestdijk als zogeheten 'zomer- of winterverblijf' zou volgen, alsmede de aankoop van dat paleis door de staat, en dat de betreffende aanwijzing van paleis Het Loo en van paleis Noordeinde bij koninklijk besluit zou worden ingetrokken. Het paleis Het Loo zou de bestemming van een museum krijgen. Het onderhoud van de paleizen, in totaal geraamd op 1,1 miljoen gulden, zou niet meer als afzonderlijke uitkering worden vermeld, maar ten laste van de begroting van de Rijksgebouwendienst worden gebracht.

Het wetsvoorstel voorzag voorts nog in enkele aanpassingen van de uitkeringen voor andere leden van koninklijk huis. Het bedrag voor prins Bernhard bleef deze keer ongewijzigd, maar de uitkeringen voor prinses Beatrix en prins Claus werden ditmaal wel verhoogd tot respectievelijk 450.000 en 375.000 gulden.

Zoals gezegd gaf de regering in hoofdstuk II van de toelichting tevens een vooruitblik op de toekomstige definitieve financiële regeling na de grondwetsherziening. Ten eerste deelde de regering mede dat bij de vaststelling van de grondwettelijke uitkering voor de jaren 1971 en 1972 bepaalde uitgaven met een incidenteel of sterk wisselend karakter vooralsnog buiten beschouwing waren gelaten. De regering wees in dit verband als voorbeeld op het openbare karakter van familie-evenementen die extra kosten met zich mee zouden kunnen brengen, de hogere uitgaven voor kinderen, de bijdragen en schenkingen voor maatschappelijke doeleinden etc. De regering had het voornemen jaarlijks voor deze functionele uitgaven 150.000 gulden te rekenen en deze forfaitaire kosten bij de komende definitieve financiële regeling op te nemen in de uitkering voor de Koning.

Ten tweede stelde de regering de Kamers in deze toelichting op de hoogte van haar standpunt dat, overeenkomstig het advies van de commissie-belastingvrijdom, in de uitkeringen aan de koningin en de uitkeringen aan andere leden van het koninklijk huis een persoonlijk inkomen zou worden opgenomen. Om een indicatie te geven van dit persoonlijke inkomensbestanddeel dacht de regering aan 500.000 gulden voor de koningin, een volgens de regering alleszins redelijk bedrag, en aan 200.000 voor prins Bernhard, en aan 150.000 voor prinses Beatrix respectievelijk prins Claus. Een verdere verantwoording over de hoogte van deze bedragen gaf de regering niet.<sup>83</sup> De regering voegde hieraan toe dat de bedragen in de toekomst automatisch zouden worden aangepast aan het loon- en prijspeil.

Ten slotte gaf de regering nog een toekomstperspectief op het Kroondomein 1. Onder verwijzing naar de commissie-belastingvrijdom betoogde de regering dat het onwenselijk was de onzekere component van de (wisselende) inkomsten uit het Kroondomein te handhaven. De regering wenste niet over te gaan tot fixatie van het bedrag van de opbrengst. In plaats daarvan bepleitte de regering de opheffing van het Kroondomein.

Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel werd vooral stilgestaan bij drie elementen van de voorstellen: de samenstelling en hoogte van het bedrag van de uitkering betreffende niet-declarabele uitgaven, waaronder het in de toekomst voorziene bedrag van 150.000 gulden voor incidentele uitgaven, en het toekomstige persoonlijke inkomensbestanddeel in de uitkering. Op de achtergrond speelde daarnaast de toekomstige regeling van het lidmaatschap van het koninklijk huis een rol bij deze beraadslagingen. Op 17 september 1970 bracht de Tweede Kamer een beknopt voorlopig verslag uit. Op 27 en 28 oktober 1970 vond de plenaire behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer plaats, tegelijk met de behandeling van de eerste lezing van de voorgenomen grondwetsherziening.<sup>84</sup> In de beide Kamers bestond een brede instemming met de opzet van de nieuwe financiële regeling, waarbij een declarabel deel bestond uit inherente uitgaven voor het koningschap die bij de begrotingsposten van departementen werden ondergebracht, en een niet-declarabel deel, waarbij een vergoeding voor personeelskosten en overige uitgaven aan de Koning werd toegekend. Tegen de toekenning van een persoonlijk inkomensbestanddeel in de toekomst bestonden bij de verschillende fracties geen overwegende bezwaren.

Bij de openbare behandeling ging het Tweede Kamerlid Van den Bergh (Pvda) onder meer in op de verschillende bedragen die tot een grondwettelijke uitkering van 1,9 miljoen gulden leidden. Met name over het bedrag

van 275.000 gulden voor ‘uitgaven van de Koningin met een persoonlijk karakter’ en het bedrag van 175.000 ‘algemene kosten’ vroeg hij of het hier inderdaad ook ging om niet-declarabele materiële functionele uitgaven, gelet op de onbestemdheid ervan. Was hier niet eigenlijk sprake van een persoonlijk inkomensbestanddeel? Daarnaast vroeg Van den Bergh zich af waarom dan in de toekomst nog een extra bedrag van 150.000 gulden voor incidentele uitgaven aan bovengenoemde uitkering werd toegevoegd. En daar kwam dan ook nog in de toekomst een inkomen van 500.000 gulden bij. Over dit toekomstige inkomensbestanddeel merkte Van den Bergh op dat uit de stukken niet duidelijk werd wat de strekking ervan was. De regering had hierover gezegd dat deze uitkering grotendeels bestemd was voor dekking van kosten, maar dat een gedeelte het karakter had van vrije beschikking (beloning), hetgeen de mogelijkheid van vermogensvorming veronderstelde. Op een andere plaats betoogde de regering echter dat er geen vermogensvorming kon plaatshebben. In het algemeen vond Van den Bergh het bedrag van 500.000 gulden aan de forse kant. De PVDA dacht duidelijk aan lagere bedragen.<sup>85</sup> Overigens vond de PVDA dat de Koning echt niet uitsluitend voor een vergoeding van kosten zijn werk behoeft te verrichten. Het was logisch dat nu een persoonlijk inkomensbestanddeel verwerkt werd in de uitkeringen. Maar het was eveneens belangrijk om een goed inzicht te krijgen in de onkosten, opdat beoordeeld kon worden of de uitzonderingspositie van belastingvrijdom verantwoord was. De PSP-fractie stelde bij monde van Wiebenga tijdens de openbare behandeling met name de positie van het hofpersoneel aan de orde. Wiebenga achtte het zeer teleurstellend dat de regering was teruggekomen van haar oorspronkelijke standpunt om het hofpersoneel in rijksdienst te nemen.<sup>86</sup>

Namens de vier regeringsfracties voerde het Kamerlid Geertsema (vvd) het woord. Hij kon zich in het algemeen goed vinden in de voorstellen. Hij achtte de wettelijke regeling zeker niet te ruim van opzet. Geertsema steunde de gedachtegang van de commissie-belastingvrijdom dat niet uitgesloten moest worden dat op enig tijdstip toch weer inkomsten uit het privévermogen zouden worden aangewend voor kosten ten behoeve van het koningschap, en dat aldus sprake kon zijn van aftrekbare kosten. Hij vroeg de regering hoe zij dacht dit te kunnen voorkomen.

De regering maakte tijdens de parlementaire behandeling van haar voorstellen duidelijk dat de bovengenoemde bedragen van de grondwettelijke uitkering (275.000, respectievelijk 175.000 gulden) zeker geen verkapt inkomensbestanddeel bevatten maar een vergoeding van uitgaven betroffen. Een verdere specificatie van de uitgaven gaf de regering

overigens niet. De regering hechtte eraan om te benadrukken dat, wat de toekomst betreft, een forfaitair bedrag van 150.000 gulden voor incidentele uitgaven in de uitkering voor de Koning zou worden opgenomen, om zo door de jaren heen met dit gemiddelde bedrag te voorkomen, dat het Rijk te kort zal schieten in de verplichting alle kosten aan het koningschap verbonden te betalen, inclusief de incidenteel, soms excessief hoge bedragen naar aanleiding van bijzondere gebeurtenissen in de koninklijke familie.<sup>87</sup> Daarmee gaf de regering aan dat zij de lijn van Geertsema en van de commissie-belastingvrijdom niet expliciet wilde volgen. Geertsema concludeerde dat de minister-president kennelijk dus de overtuiging had dat alle materiële functionele kosten konden worden opgevangen door de nieuwe regeling.

Het wetsvoorstel werd uiteindelijk met de vereiste tweederdemeerderheid in beide Kamers aangenomen.<sup>88</sup> Opvallend daarbij was dat twee PvdA-Tweede Kamerleden, Dolman en Van der Doel, tegen het wetsvoorstel stemden. In een stemverklaring maakten zij duidelijk dat de regering niet duidelijk kon of wilde maken in hoeverre de vermelde bedragen in de grondwettelijke uitkering<sup>89</sup> bestemd waren voor functionele doeleinden.

Van de uitkeringen waarvan de Regering niet heeft toegelicht in hoeverre zij bestemd zijn voor z.g. functionele doeleinden, kan een eenvoudig kamerlid en met hem het Nederlandse volk nu slechts vaststellen, dat zij, mede gelet op de belastingheffing, vijf- tot tienmaal zo hoog zijn als b.v. het inkomen van de ministers.<sup>90</sup>

Dat vonden Dolman en Van den Doel onjuist. De beide Kamerleden wensten niet mee te werken aan de getroffen 'uitzonderingsmaatregelen'. Dit wetsvoorstel hield de mythe van het koningschap volgens hen te veel in stand.

### **Definitieve regeling van het financieel statuut van het koninklijk huis (1972)**

Op 1 juni 1972, direct na de grondwetsherziening, diende de regering bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel in waarin een definitieve regeling voorzien was voor het financieel statuut voor het koninklijk huis.<sup>91</sup> In het wetsvoorstel werd de hernieuwde vaststelling van de grondwettelijke uitkeringen, alsmede een automatische aanpassing van die uitkeringen aan het loon- en

prijspeil geregeld. Artikel 1 van het wetsvoorstel kende een grondwettelijke uitkering toe aan de Koning van 2,7 miljoen gulden. Dit bedrag was opgebouwd uit drie onderdelen, namelijk een A-deel van 1.060.000 betreffende personeelskosten (de salariskosten voor de 22 hoffunctionarissen), een B-deel van 1.100.000 betreffende overige kosten, en een C-deel van 540.000 gulden betreffende het persoonlijke inkomen van de Koning.

Op dezelfde wijze werden in artikel 1 bedragen opgenomen voor de echtgenote van de Koning<sup>92</sup> (540.000 gulden), de vermoedelijke erfgenaam van de Kroon, vanaf 18 jaar (620.000 gulden), de echtgenote of echtgenoot van de vermoedelijke erfgenaam (550.000 gulden). In artikel 1 was voorts vastgelegd hoe de aanpassing aan het loon- en prijspeil diende te geschieden. Artikel 2 en artikel 3 regelden het behoud van de uitkeringen van nagelaten betrekkingen (nabestaanden/echtgenoten) en ingeval van afstand van het koningschap. Artikel 4 bepaalde kortweg dat aan de Koning ten laste van het Rijk paleizen ter beschikking worden gesteld. Artikel 5 bepaalde dat de Wet op het Kroondomein van 1 mei 1863 werd ingetrokken. Het Kroondomein werd in beheer genomen door de minister van Financiën. Artikel 6 zag op het jachtgenot op de gronden die nu als staatsdomein werden aangeduid.

In de toelichting memoreerde de regering uitgebreid de voorgeschiedenis van het wetsvoorstel en alle opeenvolgende stappen die gezet waren om te komen tot een nieuwe financiële verhouding tussen staat en Koning. Bij de berekening van de verschillende bedragen hield de regering blijkens de toelichting strak vast aan de bedragen die in de voorstellen voor de financiële regeling voor 1971/1972<sup>93</sup> waren opgenomen. De bedragen werden aangepast overeenkomstig de loon- en prijsontwikkeling. Aan het bedrag van het A-deel (personeelskosten) en het B-deel (overige kosten) werd, zoals aangekondigd, een bedrag incidentele uitgaven (twee keer 75.000 gulden) toegevoegd. Voor het overige waren de posten van het B-deel hetzelfde. Het C-deel (inkomen) leverde een nieuw element op in de grondwettelijke uitkering. Als persoonlijk inkomensbestanddeel werd, zoals gezegd, een bedrag van 540.000 gulden opgenomen. De aanpassing van dit bedrag aan het loonpeil zou gelijke tred houden met wijzigingen in het netto honorarium van de vicepresident van de Raad van State.

Uit de toelichting kon worden opgemaakt wat nu de verschillen waren tussen de regeling onder het oude regime over 1971/72, toen nog de oude regeling van belastingvrijdom gold, en de nieuwe regeling vanaf 1973, toen deze belastingvrijdom, voor zover het privé-inkomen en privévermogen betrof, kwam te vervallen.<sup>94</sup> Onder de oude regeling van 1971/72 ontving de

koningin een uitkering (personeelskosten en overige kosten) van 1.945.000 gulden, terwijl zij krachtens de nieuwe regeling, zoals gezegd, een bedrag van 2.700.000 gulden kreeg. Het verschil was, afgezien van de toepassing van de loon- en prijsindex, te verklaren door de toekenning van 540.000 gulden persoonlijk inkomen en 150.000 gulden vergoeding incidentele uitgaven. Uit de toelichting volgde dat de toekenning van deze bedragen samenhang met de gedeeltelijke afschaffing van de belastingvrijdom. De regering merkte hierover op:

Toen de herziening van het financieel statuut van het Koninklijk Huis werd overwogen, is van verschillende zijden – ook in de Staten-Generaal – bevestigd, dat de opheffing van de belastingvrijdom van het Koninklijk Huis op het particuliere vermogen en op het inkomen daaruit overeenkomstig de thans heersende inzichten wenselijk zou zijn; daartegenover werd er de nadruk opgelegd, dat het redelijk is de Koning en de daarvoor in aanmerking komende leden van het Koninklijk Huis naast functionele kostenvergoeding ook een honorering ontvangen voor de uitoefening van hun functies. Het vorige kabinet heeft deze gedachten geconcretiseerd, nadat ook de commissie-belastingvrijdom Koninklijk Huis tot het toevoegen van een inkomenscomponent had geadviseerd als element van de door haar aanbevolen – en door de regering overgenomen – nieuwe opzet met betrekking tot de belastingvrijdom.<sup>95</sup>

Aldus legde de regering een verband tussen de gedeeltelijke opheffing van de belastingvrijdom en de toekenning van een inkomenscomponent, voor de Koning ten bedrage van 540.000 gulden, in het nieuwe financieel statuut voor het koninklijk huis. Eenzelfde verband bestond er ten aanzien van de toekenning van de post incidentele uitgaven ter hoogte van 150.000 gulden. Op dit verband wordt hierna in hoofdstuk 2 uitvoerig ingegaan.

De opzet van het wetsvoorstel en de inhoud van de toelichting maakten duidelijk dat het hier wat de regering betreft vooral ging om een technische uitwerking van besluiten die eerder in de periode 1968-1972 door regering en Staten-Generaal genomen waren. Het was duidelijk dat de regering de discussie over de financiële verhouding tussen Rijk en Koning niet wilde heropenen.<sup>96</sup>

Het wetsvoorstel werd in handen gesteld van een bijzondere Kamercommissie die haar voorbereidend onderzoek startte met een mondeling overleg dat op 21 september 1972 plaatsvond.<sup>97</sup> Bij het overleg waren twee van de vier verantwoordelijke bewindslieden aanwezig, namelijk de minis-

ter-president en de staatssecretaris van Financiën. De secretarissen-generaal van de ministeries van Algemene Zaken en Financiën en enige andere ambtenaren vergezelden de bewindslieden. Tijdens het overleg werden opnieuw de uitkeringsbedragen gedeeld met de Kamercommissie. Ter sprake kwam ook nog of niet een groter deel van de uitgaven ten laste van de begrotingen van de departementen gebracht kon worden, gelet op het belang om rekening en verantwoording af te leggen. De bewindslieden verwezen in hun beantwoording hoofdzakelijk naar de eerdere stellingname van het vorige kabinet op dit punt. Het zou bovendien erg bezwaarlijk zijn om in deze laatste fase van de herziening van de financiële verhouding nog een ander uitkeringssysteem te overwegen. Het mondelinge overleg had overigens vooral betrekking op detailpunten betreffende de artikelen 1-6 van het wetsvoorstel.

Ook bij de behandeling van dit wetsvoorstel speelde de regeling van het lidmaatschap van het koninklijk huis op de achtergrond een belangrijke rol. In het voorlopig verslag betrokken de fracties van PVDA en D'66 de stelling dat het verkrijgen van inzicht in de te verwachten regeling inzake het lidmaatschap van het koninklijk huis nodig was voor de behandeling van dit wetsvoorstel.<sup>98</sup> De regering moest nu wel een indicatie geven van haar plannen. In de memorie van antwoord gaf de regering daarop inzicht in haar gedachten omtrent de kring van leden van het koninklijk huis, waarbij zij overigens een zeer ruime kring van mogelijke leden van het koninklijk huis schetste. Deze delicate materie zou de gemoederen in politiek Den Haag nog geruime tijd bezighouden. Zij blijft hier verder buiten beschouwing.

Bij de schriftelijke behandeling werd nog gevraagd aan de regering om op het punt van het persoonlijk inkomensbestanddeel – het honorarium – een vergelijking te maken met andere vorsten en presidenten in Europa. De regering stelde in haar antwoord dat zij de gevraagde gegevens niet kon leveren. De financiële regelingen waren te verschillend om een zuiver beeld te geven.<sup>99</sup>

Bij de openbare behandeling van het wetsvoorstel in de beide Kamers bleek dat er ruime steun was voor de voorstellen. Bij de fractie van de PVDA bleken echter opnieuw enkele leden zich te verzetten tegen de nieuwe financiële regeling. Bij de openbare behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer deelde het kamerlid Franssen mee dat enkele leden zich niet met het voorstel konden verenigen, omdat met name de component 'overige kosten' in het thans voorliggende B-deel van de uitkering geheel buiten controle van het parlement en de Algemene Rekenkamer bleef.<sup>100</sup>

Het wetsvoorstel werd in de Tweede Kamer met 120 stemmen tegen 9 aangenomen. Ook de Eerste Kamer nam het voorstel aan met de vereiste tweederdemeerderheid.

## Conclusie

Met de totstandkoming van de Wet financieel statuut voor het koninklijk huis 1972 werd de herziening van de financiële verhouding tussen Rijk en Koning, alsmede het koninklijk huis afgerond. In een periode van ongeveer acht jaren trof de wetgever diverse maatregelen om deze fundamentele herziening te verwezenlijken. Ook was een grondwetsherziening vereist om het een en ander vorm te geven. Van grote betekenis in dit wetgevingsproces is de advisering van de commissie-belastingvrijdom koninklijk huis geweest.

Bij de totstandkoming van de nieuwe financiële regeling koos de regering voor een ander perspectief op de financiële verhouding tussen Rijk en Koning. Het oorspronkelijke uitgangspunt dat deze verhouding zich moest kenmerken door een onafhankelijke positie van de Koning, waarin hij vrij moest kunnen beschikken over de toegekende bedragen, werd voor een belangrijk deel verlaten. De regering legde vanaf de jaren zestig sterk de nadruk op de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning en voor de leden van het koninklijk huis. Niettemin bleef het constitutionele uitgangspunt van de onafhankelijkheid van de Koning een rol spelen in de discussies over de nieuwe financiële regeling. Ten eerste was de onafhankelijke positie van de Koning een argument om ook in de nieuwe regeling wettelijke uitkeringen te verstrekken waarover de Koning de vrije beschikking had. Ten tweede speelde de onafhankelijkheid een rol als argument om de omvang van de uitkeringen te verdedigen.

Opvallend was voorts dat de regering bij de totstandkoming van de regeling de Kamers uitgebreid informeerde omtrent de achtergronden. Het kabinet-De Jong gaf zogezegd vanaf 1967 in ruime mate opening van zaken, nadat de voorstellen van het kabinet-Cals in 1966 op forse kritiek stuitten in en buiten het parlement. Zo werden de adviezen van de commissie-belastingvrijdom en van de commissie van overleg voor de hofhouding openbaar gemaakt en verschaft de regering de Kamers inzicht in de verschillende kostenposten.

Het verschaffen van inzicht in de bedragen slaagde niet in alle opzichten. Opvallend was dat de meeste Kamerleden de betrokken bedragen,

die deels nauwelijks of niet nader omschreven waren, zo weinig kritisch benaderden. De PVDA-fractie toonde zich kritisch over bepaalde onderdelen van de voorgestelde grondwettelijke uitkeringen. Overigens reageerden ook PSP en D'66 met bedenkingen op de voorstellen. De kritiek van de PVDA-fractie speelde een belangrijke rol bij de besluitvorming over de wetsvoorstellen inzake het financieel statuut en de wetsvoorstellen betreffende de grondwetsherziening. Voor het aannemen van deze wetsvoorstellen was een tweederdemeerderheid in beide Kamers vereist, hetgeen in de praktijk betekende dat de PVDA haar medewerking moest verlenen.

Duidelijk was tevens dat veel Kamerleden worstelden met de hoogte van sommige bedragen, inclusief de hoogte van het inkomensbestanddeel. Om een beter inzicht te krijgen en een verantwoorde keuze te maken, vroegen Kamerleden bij herhaling om vergelijkingsmateriaal van andere monarchieën in Europa. De regering bleef echter in gebreke om dergelijk vergelijkingsmateriaal te leveren. De regering kwam met betrekking tot de hoogte van bepaalde bedragen zelf niet veel verder dan dat deze bedragen alleszins redelijk waren en dat de Koning nu eenmaal een bijzondere koninklijke staat moest ophouden.

De regering ging op behendige wijze te werk bij de totstandbrenging van de nieuwe financiële structuur. Zoals gezegd had de regering een tweederdemeerderheid nodig voor haar voorstellen in beide Kamers. Stap voor stap werd de verandering doorgevoerd. De regering kondigde nog te nemen maatregelen vooraf aan, of deelde voornemens mede aan de Kamers. Was de reactie van de fracties op die voornemens niet afwijzend, dan kon de regering in een volgende fase het voornemen met een gerust hart uitvoeren. Daarnaast maakte de regering gebruik van de adviezen van de Raad van State, de commissie-belastingvrijdom en de staatscommissie herziening Grondwet en Kieswet.

Hoewel bij de totstandkoming van de nieuwe regeling inzake de financiële verhouding tussen Rijk en Koning in ruime mate inzicht verschaft werd in diverse aspecten van deze financiële verhouding, bleven enige vragen onbeantwoord. Ten eerste bleef in de parlementaire behandeling van de voorstellen nogal onderbelicht waarom de Koning in de nieuwe financiële regeling een persoonlijk inkomensbestanddeel ontving als onderdeel van de uitkeringen, terwijl het uitgangspunt was dat alle uitgaven voor het koningschap werden vergoed. Hiervoor bleek dat de regering bij de totstandkoming van het nieuwe financieel statuut in de toelichting wel expliciet liet blijken dat de toekenning van het inkomensbestanddeel ad 500.000<sup>101</sup> gulden in verband stond met de gedeeltelijke opheffing van de

belastingvrijdom. Over de bijzondere redenen om het persoonlijk inkomensbestanddeel op juist dat bedrag vast te stellen ging de regering niet in. Het voor die tijd zeer aanzienlijke bedrag was volgens de regering alleszins redelijk, meer werd er niet over gezegd. Bij de parlementaire behandeling gingen de meeste fracties evenmin hierop nader in. Alleen de PVDA-fractie plaatste een kanttekening bij de hoogte ervan. In het verlengde hiervan bleek de regering niet in staat enkele andere aanzienlijke posten in de niet-declarabele uitgaven nader toe te lichten (de post van 275.000 gulden en de post van 175.000 gulden), dit ondanks kritische vragen van PVDA-zijde. Al met al bleef op deze manier de vrije beschikkingsruimte van de Koning bij de besteding van de toegekende uitkeringen betrekkelijk groot.

Ten tweede was het opvallend dat er enerzijds veel duidelijkheid verschaft werd over de personeelsuitgaven, maar dat anderzijds onduidelijk bleef waarom 22 hoffunctionarissen voortaan uit de wettelijke uitkering gefinancierd zouden worden, slechts een klein deel van het hofpersoneel in rijksdienst zou treden, en de meerderheid van het hofpersoneel in dienst van de Koning bleef, zij het dat de betreffende formatieplaatsen voortaan gefinancierd werden op een van de departementsbegrotingen. De regering volgde in deze kwestie vooral de uitkomsten van het georganiseerd overleg met het hofpersoneel.

Ten derde vormde het overbrengen van bepaalde uitgaven naar de verschillende begrotingshoofdstukken van de ministeries een belangrijk uitgangspunt in de nieuwe regeling van de financiële verhouding. Gesproken werd van inherente uitgaven voor het koningschap. Een precieze afbakening van het begrip inherente uitgaven ontbrak echter in de parlementaire stukken. De indruk bestond dat bepaalde inherente uitgaven niet overgingen naar de rijksbegroting maar deel uitmaakten van de niet-declarabele uitgaven in de uitkeringen. De regering koos ervoor om de inherente uitgaven onder te brengen bij verschillende begrotingshoofdstukken, afhankelijk van de aard van het onderwerp van de uitgave. Welke overwegingen lagen ten grondslag aan een dergelijke verspreiding van uitgaven over diverse begrotingen? Waarom werden de verschillende uitgaven niet tezamen in een begrotingshoofdstuk (Algemene Zaken) opgenomen? De parlementaire behandeling van de wetsvoorstellen gaf hierop geen antwoord. De fracties in de Kamer stelden de kwestie niet ter discussie.

Ten vierde vormde ook het Kroondomein 1 een belangrijk punt van bespreking. De regering stelde zich op het standpunt dat de opheffing van het Kroondomein 1 gewenst was. Het Kroondomein vormde van oudsher een belangrijke inkomstenbron voor de Koning, waarover hij vrij kon beschik-

ken. Die vrije beschikking kwam door de opheffing van het Kroondomein te vervallen. De regering gaf hoofdzakelijk als reden voor opheffing van het Kroondomein dat de wisselende opbrengsten ervan een onzekere factor vormden voor het inkomen van de Koning. De omstandigheid dat de Koning aldus een zelfstandige inkomstenbron verloor, bleef in de parlementaire stukken onderbelicht.

Ten slotte moet opgemerkt worden dat ook op het punt van de nieuwe regeling van de belastingvrijdom een aantal vragen onbeantwoord bleef tijdens de parlementaire behandeling van de wetsvoorstellen. In de nieuwe grondwettelijke regeling zou, zoals gezegd, de Koning geen aanspraak meer kunnen maken op het privilege van belastingvrijdom ten aanzien van zijn privévermogen en privé-inkomsten. Slechts de grondwettelijke uitkeringen zouden voortaan vrij van belastingen zijn. Bovendien bepaalde de nieuwe grondwettelijke regeling dat de vermogensbestanddelen welke dienstbaar zijn aan de uitoefening van de functie, vrij zouden zijn van persoonlijke belastingen. Onduidelijk bleef echter tijdens de parlementaire behandeling welke vermogensbestanddelen wel of niet onder deze belastingvrijdom zouden kunnen vallen. De poging van de PVDA-fractie om een lijst van vermogensbestanddelen op te stellen, strandde in de Kamer. Eveneens bleef tijdens de parlementaire behandeling in het midden of privé-inkomsten van de Koning in de toekomst ook aangewend zouden kunnen worden om uitgaven voor het koningschap te bekostigen, zodat belastingaftrek over privé-inkomsten tot de mogelijkheden behoorde. De commissie-belastingvrijdom achtte het denkbaar dat privé-inkomsten een dergelijke functie zouden kunnen hebben. vvd-fractievoorzitter Geertsema wees hierop tijdens de debatten. De regering hield echter vast aan het uitgangspunt dat in beginsel alle uitgaven voor het koningschap door de uitkeringen zouden worden gedekt. Mede daartoe had de regering een (forfaitaire) post incidentele uitgaven van 150.000 gulden in de uitkeringen opgenomen. Niettemin sloot de regering niet uit dat bepaalde uitgaven niet geheel door uitkeringen zouden worden gedekt. Zo bleef de vraag onbeantwoord of er nu wel of geen ruimte was voor aftrek van belastingen voor zover het privé-inkomsten van de Koning betrof. De post incidentele uitgaven van 150.000 gulden werd aldus uitvoerig besproken in het parlement. De toekenning van het bovengenoemde inkomensbestanddeel van 500.000 gulden en van een vergoeding van 150.000 gulden voor incidentele uitgaven hielden verband met de wijzigingen in de belastingvrijdom, zoals uitdrukkelijk uit de parlementaire stukken blijkt.

## DE INTERNE DISCUSSIES 1966-1972

**1 | Inleiding: geen geringe opgave voor het kabinet-De Jong**

Het kabinet-De Jong zat er nog maar twee dagen toen de minister-president in de ministerraad aankondigde het 'noodzakelijk' te vinden 'dat de kwestie van het inkomen van de Kroon' door dit kabinet tot een oplossing zou worden gebracht. Vijf ministers, onder wie hijzelf, zouden in dezen het voortouw nemen.<sup>1</sup> De 'kwestie' waarop De Jong doelde was duidelijk. De financiële vergoeding die het Rijk jaarlijks aan de Koning verschaftte (sinds 1961 bedroeg deze 2,5 miljoen gulden) was al enige jaren verregaand ontoereikend om de kosten, verbonden aan de uitoefening van het koningschap, mee te dekken. Het besluit van het Hof om de arbeidsvoorwaarden van het eigen personeel aan te passen aan de geldende maatschappelijke normen (ook al vanwege de loongolven van het begin van de jaren zestig), de groei van het aantal familieleden (die allemaal een passende staat moesten voeren) en de toenemende internationalisering en zichtbaarheid van het koningschap (hetgeen zich onder meer uitte in het toegenomen aantal staatsbezoeken) leidden ertoe dat de koningin inteerde op haar vermogen. De poging die het vorige kabinet had ondernomen om dit exploitatietekort te repareren (de verhoging van 2,5 naar 5,2 miljoen gulden) had echter tot zó veel beroering geleid, zowel in het parlement als in de samenleving, dat de toenmalige minister-president Cals had besloten, in oktober 1966, zich voor nader advies tot de Raad van State te wenden. De hoofdvraag was of de regeling nog wel van de tijd was.<sup>2</sup> Op de dag van de Tweede Kamerverkiezingen, 15 februari 1967, bracht de Raad het gevraagde advies uit.<sup>3</sup>

Het kabinet-De Jong zou van dit advies gebruikmaken, maar zou het niet in zijn geheel overnemen. Het nieuwe kabinet wilde namelijk nog meer adviezen inwinnen, onder meer over het politiek gevoelige punt van de belastingvrijdom die de koningin alsook de andere leden van het koninklijk huis genoten. De Raad van State had geadviseerd tot handhaving ervan, maar een deel van het parlement, waaronder de op een na grootste

fractie, die van de PVDA (37 zetels), had bij de vrijdom grote vraagtekens gezet.<sup>4</sup> Betrokkenen vroegen zich af of die vrijdom niet een achterhaald privilege was. Gelet op de tweederdemeerderheid die in het parlement benodigd was voor wijzigingen van de hoogte van het inkomen, was de steun van de PVDA onontbeerlijk. Het kabinet-De Jong vond het daarom van groot belang tegemoet te komen aan bij deze partij levende verlangens en dus de kwestie van de belastingvrijdom nader te onderzoeken.

Het kabinet-De Jong stond aldus voor de uitdaging zowel snel met een oplossing te komen (de koningin teerde immers al enkele jaren fors op haar vermogen in) als een – naar alle waarschijnlijkheid – nieuwsoortige regeling te ontwerpen. Ook de Raad van State had in deze laatste richting geadviseerd. Zo meende de Raad dat een deel van de kosten die de Koning maakte voor de uitoefening van zijn ambt beter rechtstreeks op de begroting gezet zouden kunnen worden, in plaats van alles onder te blijven brengen onder het ‘Inkomen van de Koning’. En ook kwam de Raad met een concreet advies om te voorkomen dat de grondwettelijke bedragen elk jaar zouden moeten worden aangepast, onder meer als gevolg van prijsstijgingen, met alle bijbehorende parlementaire debatten vandie. Daarnaast adviseerde de Raad van State ook nog het aantal aan de Koning ter beschikking gestelde paleizen te verminderen. De Raad bleef met zijn adviezen<sup>5</sup> echter nog binnen de bestaande grondwettelijke kaders, terwijl dat voor het kabinet-De Jong dus niet langer een uitgemaakte zaak was. Mocht het immers besluiten iets te veranderen aan de bestaande belastingvrijdom, vastgelegd in het toenmalige artikel 24 van de Grondwet, dan zou grondwetswijziging nodig zijn, hetgeen sowieso enkele jaren in beslag zou nemen vanwege de benodigde parlementaire goedkeuring in tweede lezing, na nieuwe verkiezingen.

### *De route naar een nieuwe regeling*

Na ongeveer vier maanden, in juli 1967, was het kabinet er op hoofdlijnen uit. Om op de beste manier aan de zojuist geschetste uitdaging tegemoet te komen, zouden de daartoe benodigde werkzaamheden in drie fases worden opgeknipt. Het kabinet wilde de Kamer in de eerste fase vragen om het ‘oude’ wetsontwerp van het kabinet-Cals, ingediend in juli 1966, verder te behandelen en te aanvaarden, zodat de koningin zo snel mogelijk haar benodigde inkomen op orde zou zien en er een einde zou komen aan haar ‘toenemende tekorten’.<sup>6</sup> De wet zou een terugwerkende kracht moeten

hebben tot 1 januari 1966 en uiterlijk tot en met 31 december 1969 (dus in totaal vier jaar) moeten gelden. Als de beide Kamers dit wetsontwerp zouden hebben aanvaard, dan zou de tweede fase ingaan waarin een financiële regeling ontworpen zou worden met vernieuwingen die mogelijk waren binnen de bestaande grondwettelijke kaders. In deze nieuwe regeling zouden er 1) uitgaven worden overgebracht naar de rijksbegroting, en wel alle uitgaven ‘die duidelijk inherent zijn te achten aan de specifieke uitoefening van het ambt van de Koning’, en zouden er 2) minder paleizen dan voorheen ter beschikking worden gesteld. Beide voornemens waren, zoals zojuist al vermeld, conform de adviezen van de Raad van State. Zodra duidelijk zou zijn dat een grondwetswijziging inderdaad noodzakelijk was voor beoogde verdere wijzigingen van de financiële regelingen ten aanzien van het koninklijk huis, dan zou de derde fase ingaan, gericht op het ontwerpen van grondwetswijziging en definitieve nieuwe regeling. Uiteraard zou de eerste lezing van een eventuele grondwetswijziging vóór de volgende verkiezingen – in 1971 als het kabinet de rit zou volmaken – al moeten zijn voltooid. Maar of het kabinet daadwerkelijk een einde zou willen maken, in zijn geheel of ten dele, aan de belastingvrijdom – dat kon het kabinet in juli 1967 nog niet overzien; het adviesorgaan dat zich daarover zou buigen moest nog met zijn werkzaamheden beginnen, sterker, het moest nog worden ingesteld.

Dat dit de bedachte route naar een nieuwe regeling was, blijkt uit een conceptbrief aan de Tweede Kamer, ondertekend door de ministers De Jong en Witteveen, respectievelijk van Algemene Zaken en van Financien. In zijn vergadering van 27 juli 1967 ging de ministerraad akkoord met deze Kamerbrief.<sup>7</sup> Zo’n vier maanden daarvoor, op de dag na de beëdiging van het kabinet-De Jong, had de belangrijkste ambtenaar van de premier, secretaris-generaal Van Nispen, in een memorandum voor de ministerraad geschreven over ‘het urgente en netelige punt van het inkomen van de Kroon’.<sup>8</sup> Hoe urgent de kwestie inderdaad was, blijkt uit het feit dat er in juli al een ‘oplossingstraject’ beschikbaar was, zich uitstrekkend over de gehele kabinetsperiode, en hoe netelig de kwestie was blijkt uit het feit dat zojuist genoemde Kamerbrief van juli 1967 pas ongeveer een jaar later (!), in juni 1968, daadwerkelijk naar de Tweede Kamer kon worden verzonden. De verschillen tussen het concept en de definitieve brief waren overwegend redactioneel van aard. Slechts enkele majeure wijzigingen kende de juni-brief: de aanvangsdatum van de nieuwe financiële regeling werd 1 januari 1971, inmiddels was de samenstelling van de commissie-belastingvrijdom bekend, en het voorstel luidde niet langer het inkomen te verho-

gen naar 5,2 miljoen, maar naar 4,75 miljoen. Het totaalbedrag was dus met 450.000 gulden verminderd. Dat was tevens een tegemoetkoming aan de voorwaarden die de PVDA had gesteld. In november 1967 had fractievoorzitter Den Uyl De Jong laten weten niet akkoord te kunnen gaan met de eerder voorgestelde verhoging tot 5,2 miljoen.<sup>9</sup>

Waarom had het zo lang geduurd alvorens de brief werd verzonden? Zowel in het najaar van 1967 als in het voorjaar van 1968 waren er flinke tegenvallers in de voortgang van de werkzaamheden aan 'Inkomen Kroon'. Aanvankelijk had het kabinet de brief voor Prinsjesdag (19 september 1967) willen verzenden, maar toen duidelijk werd dat de bezetting van de commissie-belastingvrijdom nog niet rond was, moest die datum worden verschoven. Bovendien hechtte het kabinet eraan, met het oog op mogelijke vragen vanuit de Kamer, eerst meer duidelijkheid te verkrijgen over de aankoop van paleis Soestdijk.<sup>10</sup> Over deze kwesties werd in het najaar van 1967 dan ook in diverse gremia gesproken en onderhandeld. In december leek dan toch alles rond te zijn: de namen van de leden van de commissie-belastingvrijdom waren bekend, er was daarnaast een stuurgroep Hof-Rijk ingesteld en de minister-president had een vertrouwelijk gesprek gevoerd met alle fractievoorzitters uit de Tweede Kamer, de zogeheten 'seniores', over de kabinetsplannen. Eind januari, begin februari zou de brief dan eindelijk de deur uit kunnen. De reden waarom er toen andermaal een kink in de kabel kwam, was gelegen in de sfeer van de onderhandelingen tussen vertegenwoordigers van het Hof en vertegenwoordigers van het Rijk. Kwesties waarvan de afgevaardigde topambtenaren zeker wisten dat zij daarover al overeenstemming hadden bereikt – zoals inzake het aantal ter beschikking gestelde paleizen en de rechtspositie van het hofpersoneel – waren volgens de hof-vertegenwoordigers helemaal nog niet definitief vastgelegd. Laatstgenoemden legden, tot grote schrik van de ambtenaren, in het voorjaar van 1968 plotseling nieuwe wensen op tafel.<sup>11</sup> Later in dit hoofdstuk zal nog uitvoeriger op deze kwestie, die de emoties hoog deed oplopen, worden ingegaan.

### *De eerste werkzaamheden*

In het jaar tussen het gereedkomen van de Kamerbrief (juli 1967) en het daadwerkelijk verzenden van de brief (juni 1968) had men natuurlijk niet stilgezeten, zoals uit het bovenstaande al bleek. De ministerraad had het onderwerp 'Inkomen van de Kroon' vele malen op zijn agenda staan,<sup>12</sup>

de commissie-belastingvrijdom begon met haar werkzaamheden in januari, de stuurgroep Hof-Rijk had zijn eerste overleg een maand later, en de minister-president sprak met een grote kring betrokkenen en belanghebbenden: regelmatig met de koningin, eveneens geregeld met de meest betrokken collega-ministers op het dossier alsook met zijn hoogste ambtenaar, met de fractievoorzitter van de Partij van de Arbeid alleen, met alle 'seniores' uit de Tweede Kamer gezamenlijk en, ten slotte, met hoofdredacteuren van dag- en weekbladen.

Het overleg in de diverse gremia had er onder andere toe geleid dat de oorspronkelijk gevraagde verhoging van het koninklijk inkomen met 2,7 miljoen gulden (van 2,5 naar 5,2 miljoen) met een bedrag van 450.000 gulden werd verminderd. (Hierboven werd reeds opgemerkt dat dit de grootste wijziging was in de uiteindelijk verzonden Kamerbrief.) Begin november 1967 had Den Uyl in een gesprek onder vier ogen met premier De Jong namelijk zonneklaar gemaakt dat het oorspronkelijk voorgestelde bedrag in het wetsvoorstel-Cals voor zijn fractie onaanvaardbaar was.<sup>13</sup> En aangezien, zoals gezegd, de steun van deze partij onmisbaar was om de benodigde tweederdemeerderheid te behalen voor bedoeld wetsvoorstel, dat betrekking zou hebben op het inkomen van de koningin in de periode 1966-1970, was er geen ontkomen aan: het bedrag moest omlaag.

Toen de Kamerbrief werd verstuurd, tezamen met de nota van wijziging waarin werd geschreven dat en waarom de gevraagde verhoging met bijna een half miljoen was verlaagd, had het kabinet goede hoop dat het wetsontwerp nu wél goed zou worden ontvangen.<sup>14</sup> Niet alleen immers werd een lager bedrag gevraagd, maar ook werd uitzicht geboden op een geheel nieuwe financiële regeling, waarbij mogelijkerwijs zelfs een einde zou komen aan de belastingvrijdom die gold voor de leden van het koninklijk huis. Bovendien had De Jong achter de schermen al de nodige inspanningen verricht om steun voor het aangepaste wetsvoorstel te verwerven.

Kortom, de achtergrond van al deze inspanningen van het kabinet-De Jong, meteen vanaf het begin, was het besef dat de financiële regeling tussen het Rijk en het koninklijk huis moest worden aangepast aan de eisen van de tijd. De regeling paste, met andere woorden, niet goed meer in de Nederlandse samenleving van het midden van de jaren zestig. Die kenmerkte zich door mondiger wordende burgers, die allerlei vormen van gezag minder vanzelfsprekend accepteerden. Heilige huisjes raakten aan het wankelen, instituties werden bekritiseerd en moesten zich meer dan voorheen verantwoorden. Ook het koningshuis ontkwam daar niet aan. De gebruikelijke terughoudendheid bij de pers ten aanzien van de mo-

narchie verdween. Het huwelijk van kroonprinses Beatrix met de Duitse diplomaat Claus van Amsberg, maart 1966, kreeg van een deel van de Nederlandse bevolking afkeurende reacties. Toen een paar maanden later de regering een verdubbeling van het inkomen van de koningin aankondigde, op een moment dat vanwege economische tegenwind van veel Nederlanders financiële voorzichtigheid werd gevraagd, barstte een storm van protest los.<sup>15</sup>

Om toch het gewenste doel – het verbeteren van de financiële positie van het koninklijk huis – te bereiken, ontwikkelde het kabinet-De Jong in zijn eerste zittingsjaar een viertal uitgangspunten. Ten eerste: de ministeriële verantwoordelijkheid zou veel meer worden geactiveerd door zoveel mogelijk functionele kosten, die inherent waren aan de uitoefening van het ambt, op de rijksbegroting te zetten. Dat had natuurlijk als bijkomend voordeel dat de jaarlijkse uitkering aan de Koning (het ‘Inkomen uit ’s Rijks kas’) omlaag kon, hetgeen er ‘optisch’ beter uitzag. Ten tweede: onderzocht moest worden of de belastingvrijdom nog wel moest worden gehandhaafd dan wel dat deze beter (geheel of ten dele) kon worden afgeschaft. Ten derde: het aantal door het Rijk ter beschikking gestelde paleizen zou worden teruggebracht. Op dat moment, in 1967, behoorden daartoe: het paleis op de Dam, Huis ten Bosch, paleis Noordeinde (het ‘Oude Hof’) en paleis het Loo. En ten slotte zou de jaarlijkse uitkering aan de Koning geïndexeerd moeten worden, op de een of andere wijze, zodat er niet jaarlijks in het parlement gediscussieerd zou behoeven te worden over de hoogte van het bedrag. Dit alles had dus ten doel een op nieuwe leest geschoeide consistente regeling te krijgen, die ‘voor het hele Nederlandse volk aanvaardbaar zou zijn’.<sup>16</sup>

### *De opzet van dit hoofdstuk*

Maar eerst moesten kabinet en koningin het hierover eens zien te worden. Over de discussies die in het kader daarvan zijn gevoerd – achter de schermen, buiten de openbaarheid – gaat dit hoofdstuk. In de volgende paragraaf zullen eerst de hoofdrolspelers in de onderhandelingen worden voorgesteld: zowel die van de zijde van het Rijk (de betrokken ministers, maar met name hun topambtenaren) als die van de zijde van het koninklijk huis (de koningin zelf, soms prins Bernhard, maar met name de accountant van de koningin en haar grootmeester). Daarna komen alle elementen van de nieuwe financiële regeling tussen het Hof en het Rijk

afzonderlijk aan bod. Dit is enigszins geforceerd omdat al die onderdelen met elkaar samenhangen. Zoals de hoogste ambtenaar van het ministerie van de premier het uitlegde: alle 'elementen' uit de financiële regeling voor het koninklijk huis – 'paleizen, personeel, belastingvrijdom, civiele lijst, kroongoederen, posten op de begrotingen, kroondomeinen etc.' – moesten 'goed overwogen bijeen' worden gebracht in een 'consistent program'.<sup>17</sup> De onderhandelaars beschouwden de nieuwe regeling dan ook als één 'pakket'. Ging men één bepaald onderdeel toch weer anders regelen, dan had dat onmiddellijk gevolgen voor de andere onderdelen. Men zou dus pas definitief akkoord kunnen gaan met het eindresultaat, als men het over alle onderdelen eens was.

Toch is het voor een goed begrip van de zaak noodzakelijk de elementen afzonderlijk te beschouwen. Want zouden zij voortdurend in samenhang met elkaar worden behandeld – wat in de talloze vergaderingen en notities inzake het inkomen van de Koning inderdaad gebeurde – dan zou het betoog onoverzichtelijk worden. Een onvermijdelijk gevolg van deze aanpak is natuurlijk wel dat er doublures in het verhaal voorkomen. Er is echter naar gestreefd dit zoveel mogelijk te beperken.

De nieuwe regeling kwam in twee stappen tot stand. Met ingang van 1 januari 1971 werden de vernieuwingen ingevoerd die binnen de bestaande Grondwet pasten; en precies twee jaar later, op 1 januari 1973, na de grondwetswijziging, werden de overige vernieuwingen van kracht. Begonnen zal worden met de discussies over de wijzigingen die konden plaatsvinden binnen de bestaande Grondwet. Deze worden in drie paragrafen behandeld. De eerste is gewijd aan de overbrenging van zoveel mogelijk koninklijke kosten naar de rijksbegroting. In de volgende paragraaf gaat het om de – gespiegelde – vraag welke kosten niet rechtstreeks op de begroting konden worden geplaatst. Anders geformuleerd, voor welke kostenposten de Koning nog steeds een 'inkomen' moest krijgen. Beide paragrafen behandelen dus twee zijden van dezelfde medaille. De paragraaf daarna betreft het terugbrengen van het aantal ter beschikking gestelde paleizen.

Daarna volgen drie paragrafen die zijn gewijd aan de aspecten van de regeling waarvoor eerst de Grondwet aangepast moest worden. De eerste paragraaf handelt over de kroondomeinen. Tot 1973 was in artikel 22 van de Grondwet bepaald dat de Koning enerzijds 'een jaarlijks inkomen uit 's Rijks kas' ontving en anderzijds 'het inkomen uit de domeinen'; dit laatste inkomen zou komen te vervallen. Daarna is een paragraaf gewijd aan de discussies over de belastingvrijdom van de Koning en andere leden van het koninklijk huis, een vrijdom die ten dele zou komen te vervallen. De

volgende paragraaf gaat over het zogenoemde ‘inkomensbestanddeel’, een nieuw onderdeel van het inkomen van de Koning, dat overigens, om verwarring te voorkomen, per 1973 niet langer als ‘inkomen’ werd aangeduid maar als ‘uitkeringen’. De uitkeringen, die waren bedoeld voor de zogenoemde niet-declarabele kosten (wat wel declarabel was, stond rechtstreeks op de rijksbegroting), kwamen uit drie onderdelen te bestaan: het inkomensbestanddeel, de kosten voor het hofpersoneel en de ‘overige (materiële) kosten’. Met andere woorden: tot 1973 bestond het ‘jaarlijks inkomen uit ’s Rijks kas’ uit één ongedeeld bedrag, vanaf die tijd bestonden de jaarlijkse ‘uitkeringen’ dus uit drie componenten. En ten slotte zal een paragraaf worden gewijd aan de vele vertragingen in het hele traject. Hierboven is al beschreven dat een brief van het kabinet aan de Kamer er bijna een jaar over deed om verzonden te worden – gereed in juli 1967, verstuurd in juni 1968 – en wat de oorzaken daarvan waren; welnu, dergelijke ‘hick-ups’ traden vaker op in dit traject van herziening van het financieel statuut koninklijk huis.

## 2 | Tableau de la troupe

Hoewel de herziening van de financiële verhouding tussen het koninklijk huis en het Rijk betrekking had op koningin Juliana, prins Bernhard, prinses Beatrix en prins Claus, was hun actieve rol in de totstandkoming van de Wet financieel statuut van het koninklijk huis beperkt. Vanzelfsprekend was de inbreng van *koningin Juliana* cruciaal. Zij moest akkoord kunnen gaan met de wijzigingen en de nieuwe regeling van haar handtekening voorzien. Om die redenen had zij regelmatig contact met de minister-president, die een bijzondere staatsrechtelijke verantwoordelijkheid droeg (en draagt) ten aanzien van het koninklijk huis. Tijdens deze contacten legde de koningin haar wensen bij de premier neer en reageerde zij op de voorstellen die van regeringszijde werden gedaan. Vooral aan de regeling inzake haar personeel en het beheer van Het Loo hechtte zij om persoonlijke redenen veel betekenis. Incidenteel sprak de minister-president ook met *prins Bernhard*, waarbij niet alleen de specifieke belangen van de prins-gemaal aan de orde kwamen, maar ook die van het gehele koninklijk huis. Als zodanig presideerde de prins op 20 september 1969 een cruciaal overleg op paleis Huis ten Bosch.<sup>18</sup>

Bij die bespreking van 20 september 1969 op Huis ten Bosch waren, behalve de koningin, prins Bernhard, minister-president Piet de Jong en de

vaste leden van de zogeheten contactcommissie (zie onder), ook *prinses Beatrix* en *prins Claus* aanwezig. De kroonprinses was daarnaast eind jaren zestig, begin jaren zeventig lid van de ‘bestemmingscommissie Het Loo’, die zich boog over de uitwerking van de plannen om van het voormalige koninklijk paleis een nationaal museum te maken, en van de restauratiecommissie voor jachtslot het Oude Loo. Zij nam, samen met prins Claus, tevens deel aan het overleg in een gespreksgroep voor een intensiever gebruik van het paleis op de Dam in Amsterdam.<sup>19</sup>

Het koninklijk huis liet zijn belangen in het dossier ‘Inkomen Kroon’ doorgaans behartigen door twee vertrouwensmannen. De eerste was oud-beroepsmilitair<sup>20</sup> *Jaap baron van Lynden*, bij wie vanaf 1962 als grootmeester van koningin Juliana de dagelijkse leiding van de hofhouding berustte en die de contacten van het Hof met de buitenlandse diplomaten onderhield. In de vele besprekingen over het inkomen van de Kroon behoorden vooral de kwesties rond de koninklijke paleizen en het daar werkzame personeel tot zijn terrein, al mengde hij zich soms ook in de financiële kwesties – ook al omdat de koningin daar, zo schreef hij aan een ambtenaar, ‘weinig belangstelling voor en inzicht in heeft’.<sup>21</sup> Zijn interventies in opdracht van de koningin leidden bij een enkele betrokkene van de kant van het Rijk soms tot ergernis, zo komt nog aan de orde.<sup>22</sup>

De financiële aangelegenheden kwamen overwegend voor rekening van registeraccountant *Jaap Kraayenhof*, partner van het accountantskantoor Klijnveld, Kraayenhof en Co<sup>23</sup> en sinds het begin van de jaren zestig de financieel adviseur van het koninklijk huis. Kraayenhof gold decennialang als een gezaghebbend man in de Nederlandse accountancy, met veel internationale contacten. In de jaren zestig was hij tevens raadadviseur geweest op het ministerie van Justitie, in welke hoedanigheid hij de Wet op de Jaarrekening van Ondernemingen had voorbereid. Volgens collega-accountants was hij ‘een uitnemend adviseur, die op een onnavolgbare wijze de problemen van zijn cliënten doorzag’ en beschikte hij over ‘een ijzeren gezondheid, een ijzeren geheugen én geduld’, maar ook ‘hoge morele opvattingen’.<sup>24</sup>

Politiek en staatsrechtelijk verantwoordelijk voor het proces en de uitkomst ervan waren uiteraard de bewindslieden. Allereerst gold dat de opeenvolgende minister-presidenten *Piet de Jong* (KVP, 1967-1971) en *Barend Biesheuvel* (ARP, 1971-1973). Vooral de eerste is in de geschiedschrijving lof toegezwaaid voor de wijze waarop hij de potentieel brisante kwestie heeft gedepolitiseerd.<sup>25</sup> Hij besprak de voornemens van het kabinet voorafgaand aan indiening bij de Staten-Generaal vertrouwelijk met de fractievoorzit-

ters in de Tweede Kamer, en een enkele keer ook met de hoofdredacteurs van de voornaamste bladen. Hierdoor wist hij zich al voordat de regelingen in de openbaarheid kwamen verzekerd van voldoende draagvlak in politiek en samenleving. Ook had hij zich vooraf, tijdens de door hemzelf geëntameerde wekelijkse ontmoetingen, verzekerd van instemming van de koningin – al bleek dat koninklijke fiat later soms minder stevig dan gedacht. De geraadpleegde bronnen geven geen aanwijzing dat inzake de kwestie van het inkomen van de Kroon andere bewindslieden dan de minister-president een soortgelijk contact onderhielden met de leden van het koninklijk huis. De Jong was aan het Hof overigens geen onbekende: hij was tussen 1955 en 1958 adjudant van koningin Juliana geweest. De kwestie van het inkomen van de Kroon hield De Jong tijdens zijn premierschap flink bezig,<sup>26</sup> maar ook zijn opvolger Biesheuvel werd er regelmatig mee geconfronteerd. Biesheuvel raakte er soms geïrriteerd over: voorjaar 1972 noteerde hij in zijn agenda naar aanleiding van een gesprek op paleis Soestdijk dat hij wenste dat de koningin zich wat meer zou ‘inleven’ in de financiën van de overheid in plaats van in die van haar familie.<sup>27</sup>

Vanwege de gevolgen die de herziening van de financiële relatie tussen het koninklijk huis en het Rijk zou hebben voor de rijksbegroting was behalve de minister-president ook de minister van Financiën nauw betrokken bij de kwestie van het inkomen van de Kroon. Tijdens het kabinet-De Jong was dat *Johan Witteveen* (vvd), tijdens het kabinet-Biesheuvel werd de portefeuille beheerd door *Roelof Nelissen* (kvp). Nadat duidelijk was geworden dat aan de herziening van de financiële verhouding ook een gedeeltelijke opheffing van de belastingvrijdom zou worden verbonden, kwam ook de staatssecretaris van Financiën (achtereenvolgens *Ferdinand Grapperhaus* en *Fons van der Stee*, beiden kvp) nadrukkelijk in beeld. Vanwege de constitutionele aspecten die met de herziening gepaard gingen – voor een aantal elementen was aanpassing van de Grondwet noodzakelijk – alsook de kwestie van de overbrenging van een deel van het hofpersoneel in rijksdienst, was van aanvang af ook de minister van Binnenlandse Zaken (succesievelijk de chu'er *Henk Beernink* en de vvd'er *Molly Geertsema*) betrokken bij het overleg. Met het oog op specifieke aspecten schoven soms ook de ministers van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan (van 1967 tot 1971 de arp'er *Wim Schut*; van 1971-1973 de chu'er *Berend Jan Udink*). Vanwege de aankoop van bos- en natuurgebied werd ook de minister van Landbouw en Visserij (tijdens de gehele periode 1967-1973 was dat de kvp'er *Pierre Lardinois*) op gezette momenten bij het overleg betrokken. Incidenteel, bijvoorbeeld waar het ging om de bestemming van

paleis Het Loo tot nationaal museum, werd ook de opinie van de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (achtereenvolgens *Marga Klompé* en *Piet Engels*, beiden KVP) van belang.

Alle aspecten met betrekking tot de herziening van de financiële verhouding tussen het koninklijk huis en het Rijk werden tijdens de kabinetten-De Jong en -Biesheuvel procedureel steeds op ongeveer dezelfde wijze behandeld. Een stuurgroep (later contactcommissie geheten), bestaande uit topambtenaren die het Rijk vertegenwoordigden en Van Lynden en Kraayenhof als afgevaardigden van het Hof, bereidde voorstellen voor. Vaak gebeurde dat op basis van voorwerk van speciaal daartoe ingestelde werkgroepen, die elementen van het ‘pakket’ voorbereidden.<sup>28</sup> De ambtenaren in de stuurgroep stonden steeds in contact met hun ministers en departementen, de vertegenwoordigers van het Hof overlegden met het koninklijk huis. Indien in de stuurgroep/contactcommissie overeenstemming was bereikt, werden de voorstellen besproken door de meest betrokken bewindslieden. Dat betrof doorgaans de ministers van Algemene Zaken (AZ), Financiën en Binnenlandse Zaken, afwisselend aangevuld met de ministers van Justitie, van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (met het oog op de toekomstige bestemming van Het Loo), en de staatssecretaris van Financiën (met het oog op de belastingvrijdom). Als daar consensus was bereikt, werden de voorstellen in de ministerraad gebracht.

Tijdens de voorbereiding onderhield de minister-president stevast de contacten met de koningin en met de (voornaamste) fractievoorzitters in de Tweede Kamer. Aangezien voor het merendeel van de fundamentele veranderingen in de financiële regeling een tweederdemeerderheid in de Staten-Generaal nodig was – en breed politiek en maatschappelijk draagvlak voor de monarchie hoe dan ook wenselijk werd gevonden – was behalve instemming van de coalitiefracties (KVP, VVD, ARP en CHU, tijdens het kabinet-Biesheuvel aangevuld met DS’70) ook de steun van de oppositie nodig. Cruciaal hierin was PVDA-leider *Joop den Uyl*, voorzitter van de grootste oppositiefractie. Diens rol in deze kwestie was opmerkelijk. Als minister van Economische Zaken in het kabinet-Cals (1965-1966) droeg hij medeverantwoordelijkheid voor de indiening van het buitengewoon kritisch ontvangen voorstel om het grondwettelijk inkomen van de Kroon meer dan te verdubbelen. Hij had in de ministerraad nog wel gewaarschuwd dat de verhoging ‘met meer dan 100%’ gemotiveerd moest kunnen worden, maar stemde uiteindelijk wel in.<sup>29</sup> Nadat hij in het najaar van 1966 politiek leider van de PVDA was gewor-

den, stelde hij zich achter de voorwaarden die zijn voorganger als fractievoorzitter, Gerard Nederhorst, eerder had neergelegd voor instemming met de verhoging van het inkomen. Vanaf begin november overlegde De Jong daartoe enkele malen met Den Uyl.<sup>30</sup> Van 1973 tot 1977 was Den Uyl vervolgens als minister-president verantwoordelijk voor de implementatie van de nieuwe regeling.

Om zich te verzekeren van voldoende steun in de Tweede Kamer belegde De Jong op 20 december 1967 een vertrouwelijk overleg met de zogeheten 'seniores', de voorzitters van de Tweede Kamerfracties. Behalve Den Uyl waren dat op dat moment Norbert Schmelzer (KVP), Edzo Toxopeus (VVD), Biesheuvel (ARP), Jur Mellema (CHU), Hendrik 'boer' Koekoek (Boerenpartij), Hans van Mierlo (D'66), Marcus Bakker (CPN), Henk Lankhorst (PSP), Cor van Dis (SGP) en Pieter Jongeling (GPV).<sup>31</sup> Ook later vond overleg plaats tussen De Jong en de (voornaamste) fractievoorzitters. Incidenteel werden ook de hoofdredacteuren van de grootste dagbladen bijgepraat.

De voorbereiding van de wetsvoorstellen kwam vanzelfsprekend voor rekening van ambtenaren op de betrokken departementen. Leidend hierin waren de hoogste functionarissen van de twee meest betrokken ministeries: Algemene Zaken en Financiën. De 'ambtelijke spin in het web'<sup>32</sup> was jhr. A.J.M. (Buurt) van Nispen tot Pannerden, de secretaris-generaal van Algemene Zaken.<sup>33</sup> Niet alleen vanwege zijn toepositie op het coördinerende departement waar hij al sinds 1946 werkte (vanaf 1962 als hoogste ambtenaar), maar ook als secretaris van de commissie-belastingvrijdom (1967-1969), slaagde Van Nispen erin een stempel te drukken op de details van de uiteindelijke regeling. Zijn nagelaten dagboek getuigt van de energie en tijd die hij in de kwestie heeft gestoken. Van Nispen heeft de inwerkingtreding van de Wet financieel statuut van het koninklijk huis overigens niet meer meegemaakt; hij overleed in juli 1972.<sup>34</sup>

Op Financiën zwaaide tijdens de periode van de herziening van de financiële verhouding tussen koninklijk huis en Rijk de 'doorknede jurist'<sup>35</sup> J.C.W.M. (Bob) Huijsmans de scepter. Hij was al werkzaam geweest op het departement van 1946 tot 1952, en keerde er na een uitstapje naar de advocatuur in 1959 terug. Sinds 1964 was hij plaatsvervangend secretaris-generaal, vanaf maart 1967 secretaris-generaal. Hij zou het tot najaar 1980 blijven.<sup>36</sup> In de periode 1967-1972 coördineerden Van Nispen en Huijsmans in nauwe samenwerking de herziening van de regeling van het inkomen van de Kroon. Van direct contact tussen leden van het koninklijk huis en de betrokken ambtenaren is in de geraadpleegde archieven overigens geen spoor gevonden.

Centraal stond het overleg in de stuurgroep, later contactcommissie geheten, waarin vertegenwoordigers van het koninklijk huis en het Rijk de voortgang bespraken. De stuurgroep begon haar werk in januari 1968, en bestond aanvankelijk uit Van Nispen en Huijsmans (namens het Rijk) en Van Lynden en Kraayenhof (namens het Hof).<sup>37</sup> De vergaderingen vonden stevast plaats op het ministerie van Algemene Zaken, gehuisvest aan Plein 1813 in Den Haag. Van Nispen, die fungeerde als voorzitter, nam al snel az-raadadviseur *J.M. Kielstra* mee (met het oog op de kwesties rond de paleizen), Huijsmans de directeur van de inspectie der Rijksfinanciën *E. Kronenberg*. De laatste zou zich bekommeren over de gedetailleerde uitwerkingen en doorrekeningen van de in de contactcommissie voorgestelde maatregelen en de verschillende varianten daarvan. Een enkele keer was ook de thesaurier van het koninklijk huis *A.E. van Braam Houckgeest* aanwezig, soms als vervanger van Kraayenhof.<sup>38</sup> Als het over de kroondomeinen ging, schoof *W.A. van Ravestijn* aan, de directeur der Domeinen op het ministerie van Financiën.

In december 1968 werd de stuurgroep hernoemd in 'Contactcommissie financiële verhouding Kroon-Rijk'. In eerste instantie bestond de commissie wederom slechts uit Van Nispen, Huijsmans, Van Lynden en Kraayenhof, maar al snel werd vanwege diens kennis van het onderwerp *Ton van Stegeren*, juridisch adviseur op het ministerie van Binnenlandse Zaken, toegevoegd als secretaris aan de contactcommissie. Van Stegeren was al vanaf eind 1967 betrokken bij de voorbereiding van de herziening van het Inkomen van de Kroon. Vanaf juni 1969 vergaderden (afhankelijk van het onderwerp) steeds regelmatig ook weer de ambtenaren van Financiën *Kronenberg*, *Van Ravestijn* en de hoofdadministrateur van het departement *J.A.Z.H. van der Poel*<sup>39</sup>, evenals (soms) *Van Braam Houckgeest* mee. Begin 1971 verving de referendaris van de directie der Domeinen *A.H.F. Haverkamp* *Van Ravestijn*. Tussen maart 1971 en midden januari 1972 kwam de contactcommissie niet bijeen. Kraayenhof liet zich in 1972 in de contactcommissie bijstaan door jhr. *Eric Röell*, de persoonlijk thesaurier van koningin Juliana. Begin 1973 nam Kraayenhof de eveneens bij Klijnveld, Kraayenhof en Co werkzame *Geert Timmer* mee naar de contactcommissie.<sup>40</sup>

Vanwege een ernstige ziekte moest Van Nispen eind maart 1972 het voorzitterschap van de contactgroep overdragen aan Huijsmans. Algemene Zaken werd vervolgens vertegenwoordigd door *J.H. Kist*. In de zomer liet Van Nispens opvolger als secretaris-generaal van Algemene Zaken, *D.M. Ringnalda*, weten af te zien van deelname aan de contactcommissie;

het ontbrak hem aan tijd. Huijsmans verzocht Ringnalda zijn besluit te heroverwegen, omdat de verhouding met het koninklijk huis 'in de praktijk is gebleken een zeer delicate aangelegenheid te zijn zowel ten opzichte van de leden van dit Huis zelf als ten aanzien van het Parlement' waarvoor de minister-president 'een zeer specifieke verantwoordelijkheid draagt'. Het koninklijk huis zou de afwezigheid van de secretaris-generaal van Algemene Zaken zelfs als een teken van desinteresse kunnen zien, meende Huijsmans. Bovendien zou het beeld worden bevestigd dat Financiën 'een overheersende rol' zou krijgen op dit dossier 'met alle gevoelens van achterdocht etc. Dit zou de gehele verhouding kunnen gaan verstoren.'<sup>41</sup> Ringnalda persisteerde echter; Kist zou het departement in de commissie blijven vertegenwoordigen. De contactcommissie kwam overigens pas weer bijeen in februari 1973, toen de Wet financieel statuut koninklijk huis al in werking was getreden.

Van groot belang voor de totstandkoming van het financieel statuut van het koninklijk huis was ook het werk van de commissie die in opdracht van het kabinet vanaf begin 1968 onderzoek deed naar de kwestie van de belastingvrijdom voor het koninklijk huis. Het op 22 april 1969 aan het kabinet uitgebrachte eindrapport kende niet alleen fiscale aspecten, maar nam een voorschot op de algehele herziening van de regeling van de financiële relatie Kroon-Rijk. Vanwege de dubbele positie van Van Nispen – voorzitter van de stuurgroep/contactcommissie en secretaris van de commissie-belastingvrijdom – lag kruisbestuiving ook voor de hand. Binnen het driemanschap waren verschillende partijloyaliteiten vertegenwoordigd. Commissievoorzitter *David Simons*, hoogleraar staats- en administratief recht aan de Nederlandse Economische Hogeschool in Rotterdam (waar hij P.J. Oud was opgevolgd) was vvd-lid, maar vooral een groot kenner van de grondwetsgeschiedenis. *Jo van der Hoeven*, hoogleraar staatsrecht aan de Universiteit van Amsterdam, was lid van de pvda, waarvoor hij midden jaren zestig in de hoofdstedelijke gemeenteraad had gezeten. Het derde commissielid, *Jan de Pous*, was namens de chu minister van Economische Zaken geweest in het kabinet-De Quay (1959-1963), en was sinds 1964 voorzitter van de Sociaal-Economische Raad. Zowel Simons, Van der Hoeven als De Pous maakte vanaf augustus 1967 deel uit van de grondwetscommissie-Cals/Donner.

Daarnaast opereerden nog enkele spelers die invloed hadden op de voortgang van het herzieningstraject. Het betrof vooral functionarissen in en rond het Hof, die volgens de vertegenwoordigers van het Rijk (zowel van het kabinet als de departementen) niet altijd het algemeen belang voor

ogen hadden. In een gesprek met prins Bernhard in juli 1969 drukte minister-president De Jong de prins op het hart 'zijn mensen te instrueren niet al te veel de indruk te wekken alsof zij het Koninklijk Huis willen bevoordelen'. De minister-president moest een 'eerlijk evenwichtig pakket' in de Kamer kunnen verdedigen. De Jong vreesde: 'Zodra aanleiding wordt gegeven tot twijfel hierover, zal de Kamer steeds meer vragen over alle achtergronden, voor aler zij akkoord gaan. Op korte termijn moge kleine voordelen behaald kunnen worden, op lange termijn is deze handelwijze onverstandig.' De Jong noteerde na afloop van het gesprek in een notitie voor Van Nispen: 'De Prins had hier wel enig gevoel voor, zij het niet overmatig.'<sup>42</sup>

Van betekenis voor de voortgang van de herziening van het inkomen van de Kroon was ook de Hoofdcommissie van Overleg (tweede afdeling) voor het Personeel der Koninklijke Hofhouding, die in 1963 was ingesteld. Tot dan had het hofpersoneel nauwelijks een rechtspositie gehad. In de commissie zaten twee vertegenwoordigers van de hofhouding (onder wie Van Lynden) en twee afgevaardigden van de vakbonden (ABVA, KABO, NCWO). Koningin Juliana had oud-CNV-voorzitter *Marinus Ruppert*, al langer een vertrouwenspersoon van het Hof, aangewezen als 'onafhankelijk voorzitter'; thesaurier Van Braam Houckgeest was secretaris van de commissie. Ruppert genoot volgens een van de betrokkenen 'volkomen vertrouwen' van zowel het Hof als van de vakbonden. Van Braam Houckgeest was secretaris van de commissie, die bij de opstelling van het advies over de rechtspositie van het hofpersoneel aan het kabinet, begin 1970, werd bijgestaan door Kraayenhof. Mede op aandringen van de Raad van State (waarvan Ruppert sinds 1959 lid was) werd de Hoofdcommissie van Overleg geraadpleegd in de voorbereiding van de wetsvoorstellen.<sup>43</sup>

Tijdens de gehele periode ijverde Ruppert bij de ministers, hun ambtenaren, en ten tijde van de schriftelijke en mondelinge voorbereiding in het parlement ook bij Kamerleden<sup>44</sup> voor de rechten van het hofpersoneel. In de jaren 1968-1969 probeerde hij – in lijn met de wens van het personeel zelf – de overgang van hoffunctionarissen in overheidsdienst te voorkomen, vervolgens om het aantal personeelsleden dat zou moeten overgaan zo klein mogelijk te houden, en ten slotte – toen overheveling in overheidsdienst voor het merendeel onvermijdelijk was – de constructie te bepleiten waarbij zoveel mogelijk personeel in dienst bleef van de koningin en de kosten werden gedeclareerd bij het Rijk.<sup>45</sup> Met dat laatste was hij succesvol. In 1972, toen de uitwerking van het nieuwe statuut aan de orde was, streed hij vasthoudend voor zo gunstig mogelijke arbeidsvoorwaarden voor het

personeel dat financieel-administratief onder de rijksoverheid viel.<sup>46</sup> Ruppert had ook nog langs een andere weg bemoeienis met de herziening van de financiële verhouding Kroon-Rijk: als lid van de Raad van State nam hij actief deel aan de collectieve advisering van de Raad over de wetsvoorstellen. In het voorjaar van 1970 bereidde Ruppert als rapporteur van de conceptadviezen voor de drie wetsontwerpen die de herziening van het inkomen van de Kroon betroffen de interne bespreking van de Raad voor, die resulteerde in de op 20 mei uitgebrachte adviezen.<sup>47</sup>

Ruppert werd najaar 1973 benoemd tot vicepresident van de Raad van State. Hij was in die positie de opvolger van *Louis Beel*, die zich vanaf 1966 op de achtergrond met de herziening van de financiële relatie tussen de Koning en het Rijk had beziggehouden. Die betrokkenheid van Beel had tweemaal vorm gekregen: enerzijds via de gebruikelijke advisering van de Raad van State naar aanleiding van wetsvoorstellen, anderzijds meer informeel in contacten met zowel het staatshoofd als met het kabinet (en dan met name de premier). Begin juli 1966, nog voordat het kabinet-Cals zijn voorstel tot verhoging van het inkomen van de Kroon indiende, liet Beel in een nota voor de premier zijn gedachten al gaan over een meer integrale aanpassing van de regeling. In april 1968 stond Beel koningin Juliana, die zichzelf 'in die kwesties zo weinig zakelijk' vond (aldus een notitie van Van Nispen), bij in een gesprek met minister-president De Jong over het inkomen van de Kroon.<sup>48</sup> De dubbele rol van Beel werd niet door iedereen geapprecieerd. Huijsmans merkte hierover in juni 1968 op: 'Met mijn wat rechtlijnige benadering van de problemen heb ik met dit soort vermenging van kwaliteiten moeite; ik acht deze onjuist, een versluiering van de verantwoordelijkheden en daardoor een potentiële bron van moeilijkheden.'<sup>49</sup>

Omdat de herziening van de financiële verhouding tussen het koninklijk huis en het Rijk ook gevolgen zou hebben voor het beheer van zowel Kroondomein 1863 (eigendom van de staat, maar met de bepaling dat de opbrengst onderdeel uitmaakte van het inkomen van de Kroon) als van Kroondomein 1959 (door prinses Wilhelmina geschonken aan het Rijk, onder bepaling dat het 'vruchtgebruik' toeviel aan haar dochter) was overleg met de administrateur van het Kroondomein, *hr. D.A.W. van Tets van Goudriaan*, noodzakelijk.<sup>50</sup> Omdat tot het geheel van herzieningsmaatregelen onder andere de opheffing van Kroondomein 1863 behoorde, was daarmee diens functie in het geding. Vanwege zijn positie als voorzitter van het Boschap kon Van Tets ook niet zomaar in overheidsdienst treden. Dat bemoeilijkte het overleg. Zeker in de ogen van Van Nispen en Huijsmans, die Van Tets als een stoorzender zagen die vooral voor zijn

eigen baan ijverde.<sup>51</sup> Een gesprek van de contactcommissie met Van Tets, in november 1968, leidde dan ook vooral tot ergernissen over en weer.<sup>52</sup>

Complicerend was ook de positie van de opperhoutvester van het Kroondomein, *Egbert Reinders*. Deze wilde, ondanks de door het ministerie van Financiën in het overleg bedongen controle op het beheer van de domeinen, een zo autonoom mogelijke positie behouden.<sup>53</sup> Toen in 1971 vanwege de veranderingen in het beheer van de Kroondomeinen het traditionele jachtrecht van de Oranjes op de terreinen rond Het Loo – volgens Huijsmans voor prins Bernhard en prinses Beatrix ‘een heilig huisje’; de koningin was zelf geen jager – ter discussie leek te komen, had de secretaris-generaal van Financiën andermaal de indruk dat ‘bepaalde kringen uit de Hofhouding, zoals de Jagermeester, niet hebben nagelaten bij herhaling om deze redenen bezwaar bij het Koninklijk Huis tegen de voorgenomen opheffing van het Kroondomein 1863 aan te wakkeren en daartoe ook in de jagerij geïnteresseerde personen buiten de hofhouding voor hun karretje te spannen’.<sup>54</sup>

Het complexe speelveld, met verschillende (deel)belangen, maakte de totstandkoming van een nieuwe financiële regeling tussen het koninklijk huis en het Rijk tot een verre van eenvoudige opgave.

### 3 | Uitgaven rechtstreeks op de rijksbegroting

De Raad van State had in zijn al eerder vermelde advies van februari 1967 geschreven dat bepaalde uitgaven voor de Koning heel wel in aanmerking kwamen voor plaatsing op de rijksbegroting, ook al was een strikte scheiding niet te maken tussen de verschillende soorten van uitgaven voor het koningschap. Waarover zou de Koning ‘vrijelijk’ moeten kunnen beschikken en wat leende zich voor rechtstreekse plaatsing op de rijksbegroting? De Raad van State dacht bij dat laatste aan uitgaven die duidelijk ‘inherent’ waren aan de uitoefening van het koningschap. De regering nam dit advies over vanuit overwegingen die voortkwamen uit nieuwe inzichten in de ministeriële verantwoordelijkheid. (In hoofdstuk 1 is zowel het advies van de Raad als de reactie erop van de regering uitgebreid behandeld.) In haar brief aan de Tweede Kamer, gedateerd 11 juni 1968, deelde de regering klip en klaar mee: ‘De uitgaven die duidelijk inherent zijn te achten aan de specifieke uitoefening van het koningschap worden ten laste van de betrokken hoofdstukken der Rijksbegroting gebracht.’<sup>55</sup>

De regering wilde deze operatie zo spoedig mogelijk realiseren. Dat kon ook omdat hiervoor de Grondwet niet behoefde te worden gewijzigd. In

het door het kabinet uitgestippelde tijdpad zou dat betekenen met ingang van 1 januari 1971. Uiteraard moest daartoe eerst worden vastgesteld welke uitgaven er voor overheveling in aanmerking kwamen. In de woorden van de regering: 'de scheidingslijn tussen de onkosten die door de Koningin worden betaald en de onkosten die rechtstreeks ten laste van de rijksbegroting komen, zal opnieuw worden bepaald'. Artikel 25 van de Grondwet, waarin stond dat de Koning zijn Huis 'naar eigen goedvinden' inrichtte, zou daarbij uiteraard worden gerespecteerd. De regering dacht eraan – dezelfde voorbeelden had de Raad van State genoemd – om uitgaven over te brengen, die verband hielden met 'de plechtige opening van de zitting van de Staten-Generaal' en met representatieve verplichtingen van de Koning, zoals ontvangsten van staatshoofden en andere officiële ontvangsten. Het personeelsbestand dat in verband met deze verplichtingen moest worden aangehouden, zou dan 'door de begrotingswetgever worden bepaald'.<sup>56</sup>

Vanaf het begin kreeg de gedachte om een deel van de uitgaven van het koningshuis naar de normale rijksbegroting over te brengen veel bijval. Minister-president Cals liet – opmerkelijk genoeg – in een Kamerdebat al weten dat het kabinet er voorstander van was, toen hij de adviesaanvraag gericht aan de Raad van State nog maar net de deur uit had gedaan.<sup>57</sup> En ook demissionair premier Zijlstra sprak zich er positief over uit, begin februari 1967.<sup>58</sup> Maar er was ook verzet. Zo meende minister van Justitie Polak, in de zomer van 1967, dat door een dergelijke overbrenging van uitgaven naar 'de gewone begroting' er jaarlijks 'een onaangenaam debat over de noodzaak en de omvang van deze uitgaven' zou plaatsvinden. Polak: 'De kleine groep, die geleidelijk de positie van het Vorstenhuis wil ondermijnen en onmogelijk maken, zal deze mooie kans daartoe, vrees ik, niet voorbij laten gaan.'<sup>59</sup> Donner, zo schreef Polak, had blijk gegeven van eenzelfde angst en Donner zag bovendien grondwettelijke bezwaren.

De secretaris van de ministerraad, J. Middelburg, op Polak reagerend in een notitie voor premier De Jong, schreef dat Polaks vrees 'misschien niet geheel ongegrond was', maar zette er toch een aantal argumenten tegenover. Ten eerste was de tendens in de twintigste eeuw geweest dat het koningschap in Europa zich alleen had kunnen handhaven 'in de landen met een uitgesproken parlementaire democratie'. En ten tweede was er vanuit het Nederlandse parlement 'meer dan eens een sanerende invloed uitgeoefend ten aanzien van moeilijkheden die in het Koninklijk Huis bestonden'. Bovendien, Nederland zou zich gelukkig kunnen prijzen als de kritiek op 'ons Vorstenhuis' zich in de toekomst zou beperken tot 'onaangename opmerkingen van kleine groepen' over noodzaak en omvang van bedoelde

uitgaven.<sup>60</sup> Het verzet van Polak zette geen zoden aan de dijk. Op 27 juli al, zes dagen nadat hij zijn protestbrief had geschreven, ging de ministerraad akkoord met het principe om de inherent aan de uitoefening van het koningschap verbonden kosten ten laste van de rijksbegroting te brengen.<sup>61</sup>

Vervolgens moest natuurlijk worden vastgesteld welke uitgaven precies vielen onder de definitie van *‘inherent aan de uitoefening van het koningschap verbonden’*. Dat zou nog niet zo heel eenvoudig zijn want het grondwettelijk inkomen voor de Koning zoals het op dat moment bestond was feitelijk toch ook al, geheel of grotendeels, bedoeld voor *functionele* kosten – wat zou er van het koninklijk inkomen overblijven als deze er alle werden uitgelicht? Uit verschillende discussies die daarover in de periode 1967-1970 zijn gevoerd, valt op te maken dat vertegenwoordigers van het Rijk zoveel mogelijk kosten gespecificeerd op de departementale hoofdstukken van de rijksbegroting wilden hebben. Immers, dan vielen zij onder de ministeriële verantwoordelijkheid en, daaraan gekoppeld, de parlementaire controle; en dat was nu precies de gedachte achter de nieuw gewenste financiële verhouding tussen het Rijk en het koninklijk huis. In de eerste vergadering van de commissie-Simons, die de regering zou adviseren over de belastingvrijdom, bepleitte een van de drie leden, Van der Hoeven (PVDA), een strikte scheiding tussen persoonlijke en ambtskosten. De laatstgenoemde kosten zouden alle naar de rijksbegroting moeten worden overgeheveld, de eerstgenoemde – de persoonlijke kosten – zouden moeten worden verdeeld in ‘een persoonlijk inkomen’ en ‘een bedrag voor het voeren van de vereiste staat’ – het koningschap bracht natuurlijk per definitie extra kosten met zich mee.<sup>62</sup> Dat deze opvatting samenhang met het gedeeltelijk opheffen van de belastingvrijdom, komt in een volgende paragraaf aan de orde.

Dit voorstel van Van der Hoeven zou het echter niet halen. De uiteindelijke regeling zou zeker voorzien in een forse overheveling van kosten naar de rijksbegroting, maar er bleven wel degelijk ook inherent aan de uitoefening van het koningschap verbonden kosten ressorteren onder de ‘wettelijke uitkeringen’ voor de koningin, waarover zij dus vrijelijk kon beschikken. Zo bleef daaronder een deel van het hofpersoneel (22 personen) vallen alsook allerlei ‘materiële’, direct aan de functie verbonden kosten. Hét kenmerk van de koninklijke kosten die niet op de rijksbegroting belandden, was dan ook niet dat zij a-functioneel waren, maar dat het om uitgaven ging die de koningin geheel naar eigen inzicht – ‘vrijelijk’ – mocht besteden. Zij hoefde over deze zogenoemde ‘niet-declarabele’ kosten geen verantwoording af te leggen. De discussie over de vraag welke kosten op

de rijksbegroting zouden moeten komen, was uiteraard nauw verbonden – als een communicerend vat – met de vraag welke kosten daarop *niet* terecht zouden komen. Over de vraag over welke uitgaven de koningin vrijelijk zou mogen beschikken – de niet-declarabele uitgaven dus – gaat de volgende paragraaf.

Het voornemen om de op de rijksbegroting op te nemen koninklijke kosten over verschillende departementen te spreiden, werd, zoals hierboven al aangegeven, in de Kamerbrief van juni 1968 reeds aangekondigd. In een vergadering van de meest betrokken ministers – De Jong, Beernink, Polak en Witteveen waren daarbij aanwezig – op 17 april 1969 werd op dit punt dieper ingegaan. De voorkeur van de meeste aanwezigen ging ernaar uit om de kosten die naar de rijksbegroting zouden worden overgebracht, zoals die voor hofpersoneel, officiële ontvangsten, reizen etc., op te voeren op die hoofdstukken van de rijksbegroting waar zij functioneel het meest thuishoorden. Op de begroting van Algemene Zaken zouden dan alleen de grondwettelijke inkomens worden gezet (het gebruikelijke hoofdstuk 1 van de begroting, gewijd aan het koninklijk huis, zou daarmee komen te vervallen). Ministers die het meest bij de zaak betrokken waren, zouden op deze manier de eerste verantwoordelijkheid dragen. Maar deze reden van principiële aard was niet de enige reden. Een bijkomend voordeel van deze aanpak zou zijn dat bij de behandeling van ‘de grote hoofdstukken’ van de begroting, de Kamerleden weinig aandacht zouden hebben voor ‘de desbetreffende relatief kleine posten’.<sup>63</sup>

Maar bij dit principe van spreiding plaatsten sommigen, met name van de zijde van Binnenlandse Zaken en Justitie, vraagtekens, juist vanwege die genoemde bijkomende praktische redenen. De kritiek luidde dat het inderdaad niet erg bevorderlijk zou zijn voor de parlementaire controle. Maar juist daarvoor was de nieuwe opzet, het overhevelen van zo veel mogelijk kosten naar de rijksbegroting, toch bedoeld! De juridisch adviseur van het ministerie van Binnenlandse Zaken – Van Stegeren – schreef begin april 1969 dat hij verwachtte dat het parlement met zo’n opzet ook niet akkoord zou gaan: ‘[...] bij overgang van hofpersoneel in rijksdienst zal het parlement ongetwijfeld verlangen dat de personeelskosten niet worden weggestopt op allerlei hoofdstukken van de rijksbegroting [...] maar dat alle kosten op een rijtje in Hoofdstuk 1 worden opgesomd.’<sup>64</sup> En in oktober van dat jaar schreef Belinfante, een hoge ambtenaar van Justitie, in een interne nota ten behoeve van minister en secretaris-generaal, dat hij ‘de verdeling over de begroting van de diverse departementen’ niet kon begrijpen. Waarom moesten er zoveel ministers bij betrokken worden? Het

zou toch eenvoudiger zijn ‘de kosten tezamen te houden op de begroting van Algemene Zaken’. Dat leek hem gewenst ‘zowel met het oog op het contact tussen de Koningin en het Kabinet, als voor de parlementaire controle’. En hij voegde er tussen haken de vraag aan toe: ‘Men beoogt met de verspreiding van de onderdelen over diverse begrotingen toch niet de parlementaire controle zo moeilijk mogelijk te maken?’<sup>65</sup> Een paar weken later, op 7 november 1969, liet minister van Justitie Polak in de ministerraad weten – in lijn met de opvattingen van zijn ambtenaar Belinfante – ongelukkig te zijn met het onderbrengen van hofpersoneel op de begrotingen van verschillende ministeries. Bovendien begreep hij niet waarom niet ook het ‘hogere personeel’, waarvan het voornemen was die te laten onder de verantwoordelijkheid van de koningin, op de rijksbegroting kon worden geplaatst. Maar zijn opvatting vermocht geen wijziging meer aan te brengen in het regeringsstandpunt.<sup>66</sup>

Toch legde niet iedereen zich meteen bij de spreiding neer. Twee weken later, in de vergadering van de contactcommissie Hof-Rijk op 19 november 1969, herhaalde Van Stegeren zijn eerder geuite standpunt. Het zou toch echt beter zijn om alle kosten op de begroting van het ministerie van Algemene Zaken te plaatsen, rechtstreeks of via een verzamelpost. Zijn overweging: ‘Hoe kan de regering ontkomen aan kritiek uit het parlement dat hier verdoezeling van de kosten plaatsvindt?’ Maar de secretarissen-generaal van respectievelijk de ministeries van Algemene Zaken en Financien, Van Nispen en Huijsmans, vonden het regeringsstandpunt wel degelijk goed te verdedigen, en zij herhaalden de motivering. In de eerste plaats de inhoudelijke reden: de meest deskundige ministers zouden op deze wijze verantwoordelijk worden voor een deel van de koninklijke kosten. En de tweede reden was het bijkomende, praktische voordeel. Onomwonden formuleerde Huijsmans dat in het geheel van de begroting de desbetreffende kosten in het niet zouden verzinken, waardoor ze ‘geen overdreven belangstelling’ zouden wekken. Overigens voelde Van Nispen wel enige sympathie voor een soort ‘moederpost’ op hoofdstuk 1 van de begroting, maar alleen op ‘aandrag van de Kamer’.<sup>67</sup> In het voorjaar had Van Nispen, eveneens tijdens een vergadering van de contactcommissie, gezegd dat volgens hem dit punt vooral afhing van ‘de eerste presentatie’. Als eenmaal geaccepteerd zou zijn dat de kosten verspreid staan, ‘zal op den duur het vragen naar allerlei details in het parlement wel verstommen’.<sup>68</sup>

De spreiding over de verschillende departementen kwam er, zoals gezegd.<sup>69</sup> Hoofdstuk 1 van de begroting werd overigens gehandhaafd; het eerder geopperde plan om de grondwettelijke uitkeringen op de begroting

van Algemene Zaken te zetten werd verlaten. In de Kamer zou de kwestie slechts kort worden aangestipt. (Het is mogelijk dat minister-president De Jong in een van de sessies met de fractievoorzitters van de Tweede Kamer de aanpak al had toegelicht. Van deze gesprekken is in de archieven echter niets teruggevonden.) Per 1 januari 1971 werden zoveel mogelijk declarabele kosten overgedragen naar de rijksbegroting. Deze werden ondergebracht op de ministeries van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Waterstaat, Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken.<sup>70</sup> In het vorige hoofdstuk is hierop al uitvoerig ingegaan; in totaal werd aan personeels- en materiële functionele kosten ruim 5 miljoen gulden op de begrotingen gezet. Vanzelfsprekend had deze operatie ook een 'optisch' voordeel. Het bedrag dat de koningin ontving in de vorm van een 'inkomen' (in 1971 en 1972) respectievelijk in de vorm van 'uitkeringen' (vanaf 1973) kon fors omlaag. Het daalde van 4,75 miljoen gulden 'inkomen uit 's Rijks kas' in het tijdvak 1966-1970 alsmede 800.000 opbrengst uit Kroondomein 1, naar 750.000 gulden in de interim-periode 1971-1972 alsmede jaarlijks 1,2 miljoen uit het Kroondomein, en kwam in 1973 uiteindelijk uit op 2,7 miljoen gulden (maar zonder de opbrengst uit het Kroondomein, dat als inkomensbron was opgeheven). Over de samenstelling van dit laatste bedrag meer in de volgende paragrafen.

#### 4 | Transparantie over uitgaven 'naar eigen goedvinden'

Niet alle kosten die verband hielden met de monarchie konden worden overgebracht naar de (hoofdstukken van de) rijksbegroting. In de nieuwe regeling van de koninklijke financiën moest daarom ook een vorm gevonden worden voor de uitgaven waarover de leden van het koninklijk huis 'vrijelijk' konden beschikken. Deze uitgaven werden tot de grondwetsherziening van 1972 betaald uit het jaarlijks inkomen en middels een bijdrage met het oog op de bestrijding van de onderhoudskosten van de paleizen. Door de weerstand tegen het voorstel van het kabinet-Cals van de zomer van 1966 was het onvermijdelijk dat het parlement ook daarin meer inzicht zou krijgen.

De scheidslijn tussen beide categorieën kosten (declarabel en niet-declarabel) was niet eenvoudig te trekken. In zijn adviesaanvraag aan de Raad van State van 10 oktober 1966 signaleerde minister-president Cals dat

een grillige lijn [was] ontstaan tussen hetgeen uit de civiele lijst [*het grondwettelijke 'inkomen uit 's Rijks kas' van de Koning*] wordt betaald, en hetgeen

rechtstreeks ten laste van het Rijk komt. Nu de diverse kosten zeer zijn gestegen en andere erbij zijn gekomen, dringt zich meer dan vroeger de vraag op waar, overeenkomstig de huidige opvattingen over de constitutionele monarchie, de scheidingslijn dient te liggen tussen uitgaven waarover de Koningin en de leden van het Koninklijk Huis zelf beslissen en die welke tot de normale staatszorg dienen te worden gerekend.

Het kabinet vroeg de Raad van State concreet: ‘Aan welke uitgaven, waartoe de Koningin bij de inrichting van haar Huis vrijelijk moet kunnen besluiten, dient te worden gedacht [...]?’ En: ‘Welke uitgaven ten behoeve van het Koninklijk Huis kunnen (c.q. moeten) rechtstreeks ten laste van de rijksbegroting komen of blijven?’ Het kabinet vroeg ook advies over de vraag welke onderhoudskosten aan de paleizen ten laste van de rijksbegroting dienden te komen en welke voor rekening van de koningin.<sup>71</sup>

De vragen raakten ook aan de toenemende behoefte bij het parlement aan controle op de uitgaven voor de monarchie. Die mogelijkheid hadden de Kamers evident wel ten aanzien van de uitgaven die op de rijksbegroting stonden; deze waren immers jaarlijks onderwerp van de begrotingsdebatten. Dat nam niet weg dat de Kamers ook meer transparantie wensten over de uitgaven die de koningin mocht doen om haar Huis ‘naar eigen goedvinden’ in te richten.

In zijn advies van 15 februari 1967 probeerde de Raad van State de scheidslijn te preciseren. Erkend werd dat het ‘privé-leven’ van de Koning ‘meer dan dat van ieder ander met het staatsbelang ten nauwste [is] verweven’ en ‘niet gescheiden [kan worden] gezien van de Koninklijke waardigheid’. De Raad vond dat aan het parlement verantwoording moest worden afgelegd over ‘al die uitgaven, welke verband houden met de uitoefening van het Koninklijke ambt’. Hij wist echter ook dat met het oog op de grondwettelijke vrijheid van de Koning om zijn ‘Huis’ naar eigen inzicht in te richten ‘differentiatie’ nodig was tussen ‘uitgaven, waartoe de Koning in de uitoefening van zijn ambt vrijelijk moet kunnen besluiten, en de overige aan de uitoefening van dit ambt verbonden uitgaven’. De Raad vond dat ‘een verder gaand onderscheid verantwoord is en aanbeveling verdient’. Erkend werd dat ‘niet alle uitgaven, welke bij de uitoefening van het Koninklijk ambt moeten worden gedaan, hetzelfde karakter dragen’, maar ook dat ‘het niet eenvoudig zal zijn in deze tussen de onderscheidene uitgavenposten een scherpe scheiding te maken’. Niettemin vond de Raad het ‘wenselijk’ om, zoals ook bij sommige buitenlandse monarchieën al gebeurde,

‘bepaalde daarvoor in aanmerking komende uitgaven, aan de uitoefening van het Koninklijk ambt verbonden, los van het in artikel 22 der Grondwet bedoeld inkomen ten laste van de Rijksbegroting te brengen’. Zoveel mogelijk moesten de ‘uitgaven, welke duidelijk inherent zijn te achten aan de specifieke uitoefening van het ambt van de Koning’, op de rijksbegroting komen.<sup>72</sup> Uit het grondwettelijk inkomen van de Kroon zouden dan nog slechts betaald moeten worden de ‘uitgaven, waartoe ook naar de huidige opvattingen de Koning bij de inrichting van Zijn Huis vrijelijk moet kunnen besluiten’. Daaronder vielen bijvoorbeeld de secretarie, de thesaurie, het Koninklijk Huisarchief en hoffunctionarissen voor zover niet betaald uit de rijksbegroting. Ten aanzien van de onderhoudskosten van de ter beschikking gestelde paleizen zouden buitengewone kosten (verbouwingen, restauratie) voor rekening van het Rijk moeten komen; slechts de kosten voor instandhouding dienden ten laste van het koninklijk inkomen uit de rijkskas gebracht te worden.<sup>73</sup>

Uit het rumoer dat was losgebarsten nadat het kabinet in juli 1966 voorstellen had ingediend ter forse verhoging van het grondwettelijke inkomen van de koningin, volgde dat voortaan meer inzicht gegeven zou moeten worden in de uit dat inkomen betaalde functionele uitgaven. Was de memorie van toelichting bij het wetsontwerp van 23 juli 1966 op verzoek van de koningin op dit punt nog algemeen gehouden,<sup>74</sup> meer transparantie werd onvermijdelijk. Toen premier De Jong eind 1967 de seniores in de Tweede Kamer de kabinetsplannen met betrekking tot de herziening van de financiële verhouding tussen het koninklijk huis en het Rijk voorlegde, was dat ook een van de voorwaarden van PVDA-leider Den Uyl. Zijn fractie vond de in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van juli 1966 gegeven informatie over de sterk gestegen post ‘overige kosten’ ‘voorshands ontoereikend’; een ‘nadere motivering’ was gewenst. Ook wilde de PVDA-fractie ‘een duidelijker specificering van het personeelsbestand’.<sup>75</sup> Omdat het kabinet voor realisering van alle voornemens inzake het inkomen van de Kroon een tweederdemeerderheid in beide Kamers nodig had, was steun van de grootste oppositiepartij noodzakelijk. Het kabinet diende het Hof dus te overreden tot meer transparantie in de uitgaven uit het inkomen van het Rijk.

## *Discussie over de status van het hofpersoneel*

Met het oog op de politieke ‘verkoopbaarheid’<sup>76</sup> van de uitgaven voor het koningschap was het zaak om zoveel mogelijk kosten over te brengen naar de rijksbegroting, waardoor het bedrag van het ‘inkomen’ verlaagd kon worden. Daarmee kwam de regering meteen ook tegemoet aan de wens om meer transparantie en mogelijkheden ter parlementaire controle. Dat verklaarde ook de inzet van het kabinet-De Jong om een zo groot mogelijk deel van het hofpersoneel als ambtenaar in dienst van het Rijk te brengen. De hieraan tegengestelde wens van de koningin zoveel mogelijk zeggenschap over haar personeel te houden en de weerstand tegen een overgang in rijksdienst bij het hofpersoneel, dat zijn positie aan het Hof koesterde, had een maandenlang touwtrekken tot gevolg.<sup>77</sup> Uiteindelijk werd de oplossing gevonden in een compromis dat werd aangedragen door de Hoofdkommissie van overleg van het hofpersoneel onder voorzitterschap van Ruppert, waardoor de meeste hoffunctionarissen in dienst bleven van de koningin, maar de salariskosten werden gedeclareerd bij het Rijk. Daarnaast bleef er nog een aantal hogere functionarissen op de ‘civiele lijst’. Met het oog hierop zou in het herziene financieel statuut van het koninklijk huis een component ‘personeelskosten’ worden opgenomen, naast de post ‘overige kosten’. Het betrof hier dus functionele kosten die niet rechtstreeks ten laste kwamen van de rijksbegroting, maar betaald werden uit het grondwettelijke inkomen van de Koning, een bedrag waarover zij ‘vrijelijk’ kon beschikken.

In eerste instantie spitste de discussie zich toe op de vraag welk deel van het hofpersoneel ten laste zou komen van het grondwettelijk inkomen. In januari 1968 vond hierover al overleg plaats tussen de directeur Overheidspersoneel op het ministerie van Binnenlandse Zaken (dat verantwoordelijk was en is voor de rijksambtenaren), H.J. Hoozeboom Bruins Slot, en de thesaurier van de koningin, Van Braam Houckgeest. Daarbij moest tevens vastgesteld worden in hoeverre de personeelskosten van de hoffunctionarissen die nog volledig ten laste kwamen van de koningin ‘functioneel’ of ‘privé’ waren.<sup>78</sup> In maart vroeg minister-president De Jong Ruppert met een voorstel te komen voor een zo beperkt mogelijke civiele lijst: ‘Het lijkt mij wel goed dat de commissie zich [...] een financieel maximum stelt.’<sup>79</sup>

De accountant van het Hof, Kraayenhof, maakte de commissie-belastingvrijdom eind februari al duidelijk dat ten aanzien van de kosten in het koninklijk huishouden de scheiding tussen functioneel en privé moeilijk te maken was.<sup>80</sup> Op verzoek van de commissie leverde hij in april 1968

niettemin een overzicht van de stand van zaken van 1 januari. De kosten bestonden voor 4,9 miljoen gulden uit personele lasten (voor 260 personeelsleden, exclusief de 'hofdignitarissen') en bijna 1,5 miljoen 'overige kosten' – in het overzicht werden deze gekwalificeerd als 'voor het allergrootste deel functioneel'. Onder de laatste rubriek viel een grote variëteit aan uitgaven, ook voor personeel. De lijst bevatte kostenposten voor hofdignitarissen, maatschappelijk werkers, secretariaten, bureaupersoneel, reiskosten, telegrammen, verzekeringen, controlekosten, sociaal werk en liefdadige en culturele doeleinden, kleding, dokterskosten, cadeaus, toelagen en kosten van de prinsessen, de koninklijke stallen (waaronder de huur van auto's), de hofmaarschalk, de kosten van de intendances in de paleizen in Amsterdam, het Noordeinde, Het Loo ('minus opbrengst hout') en Soestdijk, jachtkosten en het Koninklijk Huisarchief. Het totaalbedrag kwam op 6.324.000 gulden.<sup>81</sup>

Toen de commissie-Simons op 25 april 1968 sprak over de opbouw van de nieuwe grondwettelijke uitkering aan de koningin en de andere drie leden van het koninklijk huis, suggereerde commissielid De Pous een post 'vrije onkosten' van 450.000 of 500.000 gulden voor de kosten van het huishouden, waarmee de totale uitkering aan de koningin op 1,5 miljoen zou komen. Van der Hoeven vond dat het bedrag 'goed gemotiveerd' moest zijn, maar meende dat uitgaven voor bijvoorbeeld representatie 'wel degelijk beoordeelbaar' waren.<sup>82</sup> Eind december 1968 bepleitte De Pous een zodanig hoog bedrag, dat de koningin er ook van kon sparen. Ook Van der Hoeven vond dat de grondwettelijke uitkeringen zo hoog moesten zijn dat alle kosten ervan betaald konden worden, zodat mede met het oog op de fiscalisering van het (inkomen uit) vermogen een zuivere scheiding publiek en privé mogelijk was.<sup>83</sup> Hetzelfde standpunt werd ondertussen in het kabinet ingenomen door minister van Financiën Witteveen.<sup>84</sup>

In maart 1969 werd het tijd knopen door te hakken ten aanzien van de vraag welke hoffunctionarissen geheel voor rekening zouden blijven van de koningin. Ook hier was niet precies duidelijk wat de 'scheidingslijn' was. In de contactcommissie domineerde de opvatting dat alleen degenen die 'hun instructies rechtstreeks van de Koningin ontvangen en wier werkzaamheden in een directe relatie staan met de interne sfeer van het Koninklijk Huis' op de civiele lijst moesten blijven.<sup>85</sup> Dat vond ook Binnenlandse Zaken: het moest slechts gaan om de functies die 'zozeer in de privésfeer van de Koninklijke familie dien[en] te worden uitgeoefend, dat Kabinet en Staten-Generaal daarover geen zeggenschap behoren te hebben'. De voorstellen van Ruppert gingen echter in de richting van een fors aantal func-

tionarissen ten laste van de civiele lijst.<sup>86</sup> Ruppert droeg in eerste instantie zestig personeelsleden voor. Dat stond in schril contrast met bijvoorbeeld het streven van minister van Justitie Polak om *alle* hoffunctionarissen in rijksdienst over te hevelen. Van Nispen nam een tussenpositie in, maar ook hij meende dat veel meer functionarissen ‘zonder enig bezwaar’ op declaratiebasis op de rijksbegroting konden worden geplaatst. Hij kwam zelf uit op 30 functionarissen ten laste van de civiele lijst, 40 volledig in rijksdienst en 190 op declaratiebasis ten laste van het Rijk. Zijn rekensom had ook een strategisch element met het oog op de publieke opinie: ‘Er zal, zeker na de opheffing van de belastingvrijdom, toch nog een groot bedrag aan de Koningin moeten worden gegeven voor niet-declarabele kosten en als honorarium. Tenslotte moet alles toch waarneembaar onder de huidige 4½ miljoen komen te liggen. Dat zal moeilijk genoeg zijn.’<sup>87</sup>

Justitieambtenaar H.S. Bok adviseerde haar minister Polak diens rigide positie inzake de overbrenging van het hofpersoneel los te laten. Er was naar haar mening wel wat te zeggen voor ‘het gevoelselement’ bij zowel werkgever als werknemer, en de verminderde invloed van de koningin bij het aannemen van personeel. Alles overziend adviseerde zij Polak ‘toe te geven op het punt van de “declaratie-basis”, mits de nominale sterkte van het personeel wordt vastgelegd’. Dan zou een groot deel van de zestig door Ruppert voor de civiele lijst voorgedragen hoffunctionarissen alsnog kunnen worden overgebracht naar de categorie op declaratiebasis – en onder controle komen van kabinet en parlement.<sup>88</sup>

In april besloten de bij het dossier-Inkomen Kroon betrokken ministers een alternatief voorstel van Ruppert, om alle hofpersoneel in een stichting onder te brengen, af te wijzen als ‘te gekunsteld’. Daarnaast viel het besluit om het personeel van Noordeinde en Het Loo – de paleizen die in 1971 de status ‘ter beschikking gesteld’ zouden verliezen – over te brengen in rijksdienst. Ongeveer twintig functionarissen zouden worden betaald uit het grondwettelijk inkomen van de koningin. De rest bleef in dienst van de koningin, maar zou voortaan conform de overheidspersoneelsnormen worden ingeschaald en betaald, en viel voortaan volledig onder de parlementaire controle.<sup>89</sup> Dat voorjaar gingen koningin Juliana en prins Bernhard akkoord met een civiele lijst van twintig personen; tijdens de bespreking op Huis ten Bosch van 20 september 1969 stemden alle betrokkenen hiermee nog eens in.<sup>90</sup>

Zowel op het deel personele als overige kosten zou een indexcijfer worden toegepast, zodat de bedragen waardevast zouden zijn en het kabinet niet steeds om parlementaire goedkeuring behoefde te vragen. Het was ten

aanzien van de personele kosten niet voor iedereen logisch. In oktober 1969 vroeg W.G. Belinfante, raadadviseur op het ministerie van Justitie, nog waarom op de grondwettelijke uitkering, nadat de lasten van het grootste deel van het hofpersoneel daarvan waren afgehaald, toch nog een loonindexcijfer moest worden toegepast.<sup>91</sup> Hij begreep overigens wel waarom de koningin haar personeel in eigen dienst wilde houden en ook waarom veel personeelsleden bij haar in dienst wilden blijven. Dat kon best aanleiding zijn om 'te buigen, omdat het niet wenselijk is de Koningin en het hofpersoneel te irriteren. Ook daarin schuilt een algemeen belang.'<sup>92</sup>

Minister van Justitie Polak vroeg zich tijdens de ministerraad van 7 november toch nog af waarom niet ook het 'hogere personeel' van de koningin op de rijksbegroting kwam. De Jong wees erop dat de hoofden van de hofdepartementen op de civiele lijst bleven 'aangezien deze directe instructies van de Koningin ontvangen'.<sup>93</sup> Het eindrapport van de commissie-Ruppert van februari 1970 vermeldde uiteindelijk 43 personeelsleden van Noordeinde en Het Loo die volledig in overheidsdienst traden. Het aantal functionarissen op de civiele lijst werd echter niet 20 maar 22.<sup>94</sup> Na beraad tussen Ruppert en Kraayenhof was voorgesteld de secretaresses van de prinsessen Margriet en Christina toe te voegen. Huijsmans had er zelf geen probleem mee, maar vreesde wel dat de Kamer zou menen dat het hier geen functionele kosten betrof.<sup>95</sup>

Overigens concludeerde ook de commissie-Simons, in haar eindrapport van 22 april 1969, dat zelfs na overbrenging van zoveel mogelijk kosten 'die duidelijk inherent zijn te achten aan de specifieke uitoefening van het koningschap' er 'aanzienlijke uitgaven voor de Koning en andere leden van het Koninklijk Huis' zouden overblijven 'die zich niet voor een overbrenging lenen'. De (fiscaal onbelaste) uitkeringen uit de rijkskas moesten 'zodanig [...] zijn dat daaruit, ook over een langere periode gezien, alle normale lasten aan het koningschap verbonden, worden goedge maakt'.<sup>96</sup>

### *Cijfermatige verwerking in het wetsontwerp*

De uitwerking van een en ander kostte veel tijd. In september 1969 had het kabinet nog niet scherp welke materiële functionele kosten van de koningin naar de rijksbegroting konden worden overgebracht en welke verhaald moesten worden op de grondwettelijke uitkeringen.<sup>97</sup> De verdeling tussen declarabele en niet-declarabele kosten was soms wat willekeurig. Bij de verdeling van de 'portikosten' voor het Hof – door het ministerie van

Verkeer en Waterstaat geschat op jaarlijks 20.000 gulden – koos de contactcommissie voor een verdeling 90 procent declarabel bij het Rijk en 10 procent ten laste van de civiele lijst.<sup>98</sup>

Hoezeer in het overleg tussen Hof en diverse ambtenaren ook werd gezocht naar cijfermatig houvast in de tijdens de voorafgaande jaren gemaakte kosten,<sup>99</sup> het vaststellen van de hoogte van de verschillende uitgavenposten bleef iets arbitrairs houden. Daarbij kwam het besef dat er een marge nodig was met het oog op de opheffing van de belastingvrijdom inzake het privévermogen. Het kabinet wilde immers voorkomen dat alsnog kosten moesten worden opgevoerd als fiscale aftrekposten, zoals was voorgesteld door de commissie-Simons. Daartoe werd in laatste instantie voor de regeling ingaande op 1 januari 1973 een post ‘incidentele kosten’ van 150.000 gulden gecreëerd.<sup>100</sup> De contactcommissie rekende daarnaast, en ook al voor de interim-regeling 1971-1972, in de niet-declarabele uitgaven met 10 procent kosten (à 200.000 gulden) die de leden van het koninklijk huis zouden maken ook indien zij geen monarchale taken hadden. (De familie van Oranje-Nassau zou immers ook zonder haar koninklijke functie vermogend zijn, en een zekere staat voeren.) De contactcommissie realiseerde zich dat de totale post ‘overige kosten’ daardoor ‘grotendeels’ functioneel was, maar niet voor de volle honderd procent.<sup>101</sup> Ook de ministers waren op de hoogte van het bedrag van 200.000. In maart 1970, tijdens een bespreking van de bij de kwestie betrokken bewindslieden De Jong, Witteveen, Polak, Beernink, Schut en Grapperhaus met de ambtenaren Van Nispen (AZ), Huijsmans (Financiën), Van der Flier (vro), Gritter en Van Stegeren (beiden Binnenlandse Zaken), werd besproken dat ‘een naar voren halen van de 10% (f 200.000) wellicht beter kan worden vermeden’.<sup>102</sup>

Niet duidelijk is hoe dit bedrag van 200.000 gulden is verdisconteerd in de bedragen die werden opgenomen in de memorie van toelichting bij het op 4 juni 1970 ingediende wetsontwerp van het financieel statuut voor het koninklijk huis. De toelichting op het wetsontwerp bevatte een overzicht van de personeelskosten (totaal: 950.000 gulden) en overige kosten (995.000), waarbij tot de laatste categorie behoorden geraamde uitgaven voor het onderhoud van de inventarissen (85.000), voor personeel en adviseurs (300.000), de kosten voor de eigen huishouding (85.000), ‘faunabeheer’ (75.000), ‘uitgaven van de Koningin met persoonlijk karakter’ (275.000) en ‘algemene kosten’ (175.000). Op basis van de geraadpleegde stukken is het niet vast te stellen, maar mogelijk zijn de 200.000 gulden over deze soms wat non-descripte posten verdeeld. Ook een eerdere notitie van Kronenberg van 9 februari 1970 lijkt in die richting te wijzen. Tot

de kosten ‘die ook gemaakt zouden zijn, indien er geen sprake van een Koninklijke functie zou zijn’ rekende hij voor 1971 en 1972 ‘diverse kosten t.b.v. eigen huishouding’ (80.000 gulden), ‘een deel van de uitgaven met persoonlijk karakter, stel bijv. 10%’ (26.000) en ‘een deel van de personeelskosten’ (80.000).<sup>103</sup>

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, op 28 oktober 1970, lichtte staatssecretaris Grapperhaus een tipje van de sluier op. In antwoord op vragen van Van den Bergh (PvdA), die meende dat er op verholde wijze via de post ‘uitgaven met een persoonlijk karakter’ ook in de uitkeringen over 1971 en 1972 een inkomensbestanddeel was opgenomen, wees hij erop dat ook deze uitgaven deels functioneel waren. Wel erkende hij:

Indien er [...] geen sprake zou zijn van de vervulling van de koninklijke functie, dan zouden er ook uitgaven van levensonderhoud zijn geweest. Een deel van die uitgaven zijn begrepen in de bedragen die in de memorie van toelichting zijn vermeld en niet alleen in het onderdeel: uitgaven met een persoonlijk karakter. Dit is echter moeilijk te kwantificeren en verhoudingsgewijs van geringe omvang.

Van een inkomensbestanddeel zoals beoogd was na de grondwetsherziening dan ook geen sprake, volgens Grapperhaus.<sup>104</sup>

De cijfers in de memorie van toelichting vormden het uitgangspunt voor de bedragen die twee jaar later in de Kamerstukken van het wetsontwerp Financieel statuut van het koninklijk huis zouden worden opgenomen.<sup>105</sup>

## 5 | ‘Het vraagstuk der zomer- en winterpaleizen’

Toen de voorstellen van het kabinet-Cals op 23 juli 1966 bij de Kamer werden ingediend om de grondwettelijke uitkering van de koningin fors te verhogen, barstte als eerder gemeld een storm van publieke verontwaardiging los – en niet alleen ter linkerzijde – die dwong tot herbezinning op de hele financiële relatie tussen het koninklijk huis en het Rijk. Kort daarvoor had vicepresident van de Raad van State Beel al een nota opgesteld voor de koningin, waarin hij voorstelde ‘de organisatorische opzet van het Huis der Koningin’ – en dan met name de financiële aspecten daarvan – tegen het licht te houden: ‘De vraag is gewettigd, of geen nadere bezinning op deze structurele opzet en op aard en bezetting der huidige departemen-

ten en diensten geboden is, nog afgezien van de sterke stijging der uitgaven, welke op zich reeds hiertoe noopt.’ Was geen behoefte aan ‘een meer aangepaste en daardoor meer doelmatige vormgeving?’ Beel bracht in zijn nota onder andere ‘het vraagstuk der zomer- en winterverblijven’ ter sprake. Meer concreet was zijn vraag: ‘Over welke paleizen en in hoeverre moet in de naaste toekomst voor de vervulling van het Koninklijk Ambt kunnen worden beschikt?’ Beel gaf al een voorzet: ‘Kan met name het Paleis het Loo niet mede voor andere doeleinden worden benut [...]?’<sup>106</sup> Met het terugbrengen van het aantal paleizen zou het koninklijk huis tegemoet komen aan alom heersende opvattingen dat de kosten van de monarchie onder controle gebracht moesten worden.

Begin oktober overlegde minister-president Cals met Beel, waarbij de laatste ook zijn nota van juli inbracht. Het overleg leidde vervolgens tot het kabinetsbesluit om de Raad van State om nader advies te vragen.<sup>107</sup> Het kabinet legde de Raad onder meer de vraag voor naar zijn opvatting over ‘het aantal ter beschikking gestelde paleizen’.<sup>108</sup> In zijn advies van 15 februari 1967 adviseerde de Raad het aantal ‘zomer- en winterverblijven’ te beperken tot drie, ‘hetgeen echter niet uitsluit, dat [de andere] paleizen, voor zover daaraan behoefte bestaat, in incidentele gevallen mede voor de uitoefening van het Koninklijk ambt geheel of gedeeltelijk beschikbaar zouden blijven’. De Raad beval daarbij aan paleis Soestdijk, in 1815 door de staat geschonken aan de Oranjes en sinds 1937 bewoond door prinses (en vanaf 1948 koningin) Juliana en prins Bernhard, aan te kopen en als ter beschikking gesteld paleis aan te wijzen. Daarnaast zouden – ‘conform de wens van Uwe Majesteit’ – het ‘Paleis te Amsterdam’ (het paleis op de Dam) en Huis ten Bosch als zodanig worden gehandhaafd. Dat betekende dat het koninklijk huis afstand deed van paleis Het Loo, dat – net als andere ‘niet aangewezen paleizen’ – een andere bestemming zou moeten krijgen. De Raad adviseerde met het oog op dat laatste een ‘contactcommissie’ in te stellen, waarin vertegenwoordigers van het Hof en het Rijk zouden kunnen overleggen.<sup>109</sup>

Ook anderen vonden het in het kader van de gewenste vereenvoudiging van de financiële verhouding tussen Hof en Rijk niet passend om meer paleizen permanent ter beschikking te stellen dan nodig.<sup>110</sup> (Opvallend genoeg wordt nergens de noodzakelijkheid van het aantal van drie ter beschikking gestelde paleizen beargumenteerd.) Het kabinet-Marijnen had al overwogen paleis Soestdijk aan te kopen, mede met het oog op de hoge onderhoudskosten voor de koningin.<sup>111</sup> Eind 1965 had het kabinet-Cals het besluit tot koop in beginsel ook al genomen.<sup>112</sup> Bij de overgang van het kabinet-Zijlstra naar

het kabinet-De Jong, april 1967, beval Van Nispen de adviezen van de Raad van State inzake de paleizen aan bij de nieuwe minister-president De Jong, als integraal onderdeel van de herziening van het inkomen van de Kroon.<sup>113</sup> Voor De Jong maakte het terugbrengen van het aantal door de staat aan de koningin ter beschikking gestelde paleizen deel uit van een aantal voorstellen die de oppositie moest verleiden akkoord te gaan met het totale herzieningspakket ten aanzien van het inkomen van de Kroon.<sup>114</sup>

De Jong moest vervolgens namens het kabinet met de koningin onderhandelen over de voorwaarden van de koop van paleis Soestdijk.<sup>115</sup> De hoogte van de koopsom bleef lang onduidelijk. Het kabinet zag er vanwege de te verwachten publieke reacties tegenop Soestdijk met omliggende gronden te kopen voor bedragen van 10 of 20 miljoen gulden, zoals die wel de ronde deden.<sup>116</sup> Vanwege de hoge onderhoudskosten had het paleis volgens Financiën zelfs ‘in feite een negatieve waarde’; het Rijk moest daarom voor de aankoop van paleis en omliggende gronden niet hoger gaan dan 1 à 3 miljoen gulden.<sup>117</sup> Minister-president De Jong en zijn secretaris-generaal Van Nispen wilden niet verder gaan dan 1 miljoen gulden, Witteveen en Huijsmans legden de grens bij 3 miljoen. Het Hof had echter een hogere prijs in gedachte.<sup>118</sup> Eind oktober 1967 verklaarde de koningin zich, na raadpleging van haar familie, akkoord met de verkoop van paleis Soestdijk inclusief bijbehorende gebouwen en 70-75 hectare grond voor 3,3 miljoen gulden.<sup>119</sup> Daarmee stemde het kabinet niet in, waarna de koningin en De Jong op 6 november een bindende taxatie overeenkwamen, die vlak voor de overdracht moest worden uitgevoerd.<sup>120</sup>

In februari 1968 adviseerde de Raad van State het kabinet tot onmiddellijke aankoop van Soestdijk over te gaan.<sup>121</sup> Vlotte afhandeling van de koop werd echter, afgezien van de administratieve complicaties die ermee samenhangen en de onderhandelingen over de verkoopprijs, mede verhindert door de wensen die de koningin in april 1968 bij De Jong neerlegde inzake het gebruik van andere dan de drie ter beschikking gestelde paleizen – waarover later meer. Het leidde tot oponthoud in de voortgang van het hele pakket. Het was een van de redenen waardoor de aankoop van paleis Soestdijk niet op 1 januari 1970, maar een jaar later plaatsvond. De waarde van het gehele complex Soestdijk was toen inmiddels getaxeerd op 4,29 miljoen gulden – meer dan de koningin in oktober 1967 had voorgesteld.<sup>122</sup>

Eind 1967 had de koningin bij De Jong tevens de wens kenbaar gemaakt dat zij ook na haar abdicatie met prins Bernhard op paleis Soestdijk wilde kunnen blijven wonen. In het contact tussen beiden ontstonden hierover misverstanden, zo bleek tijdens de bespreking op Huis ten Bosch van

29 april 1968. Koningin Juliana herinnerde zich dat zij en prins Bernhard tot hun levenseinde op Soestdijk konden blijven wonen onder dezelfde condities als tijdens haar regering; dus vanuit een terbeschikkingstelling door het Rijk, dat ook de onderhoudskosten zou blijven betalen. De Jong meende echter dat overeengekomen was dat 'indien zij dit na troonsafstand of overlijden beiden of één van beiden zouden willen bewonen zij dit moesten terugkopen'. De Jong haalde hier bakzeil; hij adviseerde vervolgens de wens van de koningin in de koopakte op te nemen.<sup>123</sup>

De Jong en Van Nispen vonden het weliswaar een zaak van het dan in functie zijnde kabinet,<sup>124</sup> maar eind september 1968 legde de minister-president in een brief aan de koningin niettemin de toezegging vast dat zij en prins Bernhard er 'levenslang' konden blijven wonen. 'Hoewel dit kabinet daarover niet kan beslissen, zo wil ik daarbij wel vastleggen dat, naar mijn mening, Paleis Soestdijk dan – ook als er geen wijziging komt in de samenstelling van het drietal ter beschikking gestelde paleizen – door U en Uw echtgenoot bewoond moet kunnen worden *als ware het* een ter beschikking gesteld paleis.' De toezegging kon in het koopcontract worden opgenomen.<sup>125</sup> De Jong zadelde met deze belofte zijn opvolger potentieel wel met een dilemma op.

### *Maximaal drie paleizen*

Tijdens de bespreking met de seniores op 20 december 1967 had De Jong laten weten dat voortaan nog slechts drie paleizen ter beschikking werden gesteld van het koninklijk huis.<sup>126</sup> Dat nam niet weg dat het koninklijk huis en het kabinet ook bleven spreken over het gebruik van de andere paleizen: Noordeinde, Het Loo en het Oude Loo. Noordeinde had overigens grotendeels al eerder een andere bestemming gekregen, zij het dat deze bedoeld was als tijdelijk. Omdat koningin Juliana Soestdijk als woon- en werkpaleis gebruikte, maakte ze weinig gebruik van het paleis in het centrum van Den Haag. Er waren wel enkele van haar hofdiensten gevestigd, maar een groot deel van het gebouw werd vanaf 1952 verhuurd aan het International Institute of Social Studies (iss). In de zomer van 1965 bedacht het kabinet-Cals dat het in de toekomst ook gebruikt kon worden voor grotere regeringsontvangsten.<sup>127</sup> Daar zou bij de noodzakelijke verbouwing rekening mee gehouden kunnen worden. Voor het iss zou dan een ander onderkomen worden gezocht.<sup>128</sup>

Eind 1967 liet prinses Beatrix doorschemeren dat zij als koningin resi-

dentie zou kiezen in Den Haag – een voornemen dat door het kabinet positief werd begroet. Zij zou dan ook de mogelijkheid willen hebben om paleis Noordeinde te gebruiken voor representatieve doeleinden; Huis ten Bosch was daartoe onvoldoende geschikt.<sup>129</sup> In eerdergenoemde brief aan de koningin van 30 september 1968 zegde De Jong toe dat Het Loo en Noordeinde weliswaar de status van ter beschikking gesteld paleis werd ontnomen, maar dat er in de toekomst- en restauratieplannen rekening mee zou worden gehouden ‘dat te zijner tijd – mocht dit voor de functionering van de monarchie gewenst zijn – een nieuwe aanwijzing als ter beschikking gesteld paleis mogelijk blijft. Het aantal van drie ter beschikking gestelde paleizen zal daarbij niet worden overschreden.’<sup>130</sup>

Die afspraak bleek soms minder stevig dan gedacht – of althans voor interpretatie vatbaar. Elders wordt nog gewezen op de poging vanuit het koninklijk huis, in het voorjaar van 1968, om een ruimer gebruik van de andere paleizen te realiseren.<sup>131</sup> In 1969 werd opnieuw getornd aan het maximumaantal van drie paleizen toen de herbestemming van paleis Het Loo aan de orde kwam. Op 9 januari 1969 spraken koningin Juliana en prinses Beatrix hierover met premier De Jong en de ministers Schut en Klompé op Huis ten Bosch. De koningin wilde het paleis weer bewoonbaar maken naar eigentijdse normen, waarop De Jong wees op eerdere afspraken dat Het Loo nationaal monument en Oranjemuseum zou worden. Restauratie met het oog op toekomstig gebruik als ter beschikking gesteld paleis – zoals wel was toegezegd voor Noordeinde, met het oog op de intenties van prinses Beatrix als zij koningin werd – was dan ook niet de bedoeling, aldus de premier. Dat was wel in tegenspraak met zijn brief van 30 september 1968, waarin hij ook ten aanzien van Het Loo een toekomstige bestemming als paleis niet had uitgesloten. Klompé kon zich voorstellen dat er ‘wel keuken-, handenwasgelegenheid en garderobe moet zijn (zoals Rijksmuseum)’; De Jong vond ‘dat men er wel zal moeten kunnen eten, maar niet slapen’. De ministers zagen meer in de mogelijkheid om het in de onmiddellijke nabijheid van paleis Het Loo gelegen jachtslot het Oude Loo te restaureren als ‘pied à terre’ voor de koninklijke familie op de Veluwe. Besloten werd dat een ‘bestemmingscommissie’ aanbevelingen zou opstellen over de restauratie van Het Loo en het Oude Loo. De koningin gaf nog wat aanvullende wensen mee. Graag zou prins Bernhard ook zijn kamers in het paleis willen handhaven, zolang het Oude Loo nog niet gerestaureerd was. De koningin wilde ook dat de in paleis Het Loo gevestigde ‘bureaux’ konden blijven. Zowel de koningin als prinses Beatrix wees erop dat het jachtkasteeltje onvoldoende capaciteit had voor grote

ontvangsten, waardoor het nodig zou zijn ook op paleis Het Loo nog aanvullende ruimte (de 'Empiregang') voor dergelijke gelegenheden gereed te houden.<sup>132</sup>

Deze aanvullende wensen vormden voor de ministers een probleem: vervulling ervan maakte dat in de richting van parlement en publiek niet goed vol te houden was dat slechts drie paleizen ter beschikking werden gesteld. Een dag na de bespreking noteerde De Jong dan ook: 'Het Loo zou niet meer in de toekomst ter beschikking worden gesteld.' Hij wilde duidelijkheid creëren: 'We moeten nu wel een vaste lijn volgen anders krijgen we hoe langer hoe meer verwarring.'<sup>133</sup>

### *'Een vierde paleisje'*

Ook in de contactcommissie werd het 'niet onredelijk' gevonden dat de koninklijke familie, gezien de eeuwenlange geschiedenis van Oranjebe-zit op de Veluwe, na afstand gedaan te hebben van paleis Het Loo een pied-à-terre op de Veluwe zou behouden. Onduidelijkheid bestond nog of dat 'om niet' of 'tegen een passende vergoeding' moest gebeuren. In de contactcommissie verdedigde Huijsmans begin september 1969 het standpunt dat het koninklijk huis huur zou moeten betalen; Kraayenhof had eerder voorgesteld het Oude Loo te ruilen voor Kroondomein 11. Het kabinet moest vervolgens beslissen.<sup>134</sup> Op eerdergenoemde bijeenkomst van 20 september 1969 op Huis ten Bosch zegde De Jong het koninklijk huis echter al toe dat 'het kasteeltje Het Oude Loo voor de duur van Kroondomein 11 tegen een passende huur aan de Kroondrager ter beschikking wordt gesteld'. Hij voegde er bovendien aan toe: 'In de uitkering kan dan weer met het huurbedrag rekening worden gehouden, indien het kabinet de gedachte van een dergelijk vast pied à terre op de Veluwe aanvaardt.'<sup>135</sup>

Dat laatste gebeurde tijdens de ministerraadsvergadering van 7 november, toen het kabinet op voorstel van De Jong inderdaad besloot het kasteeltje ter beschikking te stellen tegen 'een passende, reële huur'. De toezegging van 20 september dat met die huur in de grondwettelijke uitkering rekening gehouden zou worden, kwam in de ministerraad niet aan de orde. Witteveen en Polak vroegen zich nog wel af of de Kamer de toezegging niet zou interpreteren als het aanbieden van een vierde paleis, maar stemden uiteindelijk toch in.<sup>136</sup> In december 1970 bevestigde De Jong in een brief aan de koningin dat 'verhuur van het kasteel het Oude Loo tegen een passende huur [...] geen bezwaren' ontmoette in de ministerraad.<sup>137</sup>

De toezegging van het kabinet-De Jong kwam in de eindfase van de voorbereiding van het financieel statuut nog op het bord van het kabinet-Biesheuvel. In april 1972 waarschuwde inspecteur van de Rijksfinanciën en Kronenberg minister van Financiën Nelissen: 'Gewaakt dient te worden tegen elke ontwikkeling, die er toe kan leiden, dat op den duur feitelijk meer dan drie paleizen ten laste van het Rijk aan het Koninklijk Huis beschikbaar worden gesteld.' Dat betekende onder meer dat het Oude Loo alleen beschikbaar gesteld moest worden aan het koninklijk huis 'tegen een aanvaardbare huurprijs, zonder compenserende verhoging van de grondwettelijke uitkering aan de Koningin'. Kronenberg herinnerde zijn minister aan de 'grondgedachte' van het kabinet-De Jong om het aantal paleizen te beperken tot drie, aangezien 'het ter beschikking stellen van meer paleizen niet noodzakelijk werd geacht en derhalve gelet op de hoge daaraan verbonden onderhouds- en exploitatiekosten, ook met het oog op de publieke opinie moest worden vermeden'. Kronenberg benadrukte dat ook Noordeinde slechts voor 'zuiver functionele doeleinden' gebruikt kon worden door de koninklijke familie, wilde het niet feitelijk een vierde paleis worden. Ten aanzien van Soestdijk gold dat na de abdicatie een nieuwe aanwijzing van (drie) paleizen moest plaatsvinden, wilde niet een zelfde risico gelopen worden. Kronenberg benadrukte: 'Al met al is het van belang te achten dat het Kabinet inzake al deze met de paleizen samenhangende kwesties de vinger aan de pols houdt en toeziet dat een en ander niet uit de hand gaat lopen.'<sup>138</sup>

Ten aanzien van het Oude Loo had Kronenberg onraad geroken. Op 15 april 1972 ontving minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening Udink namelijk het advies van de bestemmings- en restauratiecommissie van Het Loo. Was in 1969, toen besloten was het jachtslot tegen een passende huur beschikbaar te stellen aan de koningin, het beoogde restauratiebedrag nog 1,6 miljoen gulden geweest, de restauratieplannen van de commissie beliepen inmiddels ruim 4 miljoen gulden. Met het oog op toekomstige gebruik betroffen de plannen allang niet meer louter restauratie als monument, maar een aanzienlijke uitbreiding. Kronenberg meende dan ook dat de restauratiecommissie streefde naar een bestemming die de kwalificatie 'ter beschikking gesteld paleis' dicht benaderde. Destijds was gedacht aan privégebruik van het Oude Loo door de koninklijke familie; dan zouden de huurkosten niet declarabel zijn. Te vrezen viel dat vanwege de hoge restauratiekosten de 'reële huur' ook flink hoger zou moeten worden; vervolgens was het onvermijdelijk de functionele kostenvergoedingen te verhogen.<sup>139</sup> Udink had echter geen probleem gezien in de uitbreidings-

plannen van het jachtslot en had positief gereageerd, en vroeg op 1 juni ook zijn collega Nelissen in te stemmen met de voorstellen. Udink rekende voor dat de kosten nog wel hoger zouden uitvallen dan de restauratiecommissie had voorgerekend – op Financiën dacht men vervolgens in totaal aan een bedrag van 8 à 10 miljoen.<sup>140</sup>

Gewaarschuwd door zijn ambtenaar Kronenberg trapte Nelissen vol op de rem. Er moest opnieuw overlegd worden over de financiële voorwaarden. Bovendien moest worden teruggekeerd naar het oorspronkelijke restauratieplan.<sup>141</sup> Via haar kabinetsdirecteur De Graaff tekende de koningin op 13 juni bij Udink bezwaar aan tegen de gang van zaken ‘nu [de koningin] heeft vernomen, dat de plannen voor restauratie en uitbreiding van het kasteel het Oude Loo door de Minister van Volkshuisvesting en R.O. wél zijn goedgekeurd, maar dat voortzetting van het werk nu afhankelijk wordt gesteld van een nadere overeenkomst tussen het Rijk en het Koninklijk Huis, o.a. de financiële kant regelende’. De afspraken uit 1969 waren duidelijk: het kasteeltje zou na restauratie tegen een passende huur aan haar beschikbaar worden gesteld. Bovendien was de uitvoering van het restauratiewerk al begonnen.

De Graaff voegde eraan toe dat destijds op Huis ten Bosch overeengekomen was niet te spreken van ‘ter beschikking stellen’ van het Oude Loo, omdat dat de suggestie wekte van een vierde paleis. Er zou dus huur betaald worden. Uit de formulering ‘in de uitkering kan dan weer met het huurbedrag rekening worden gehouden’ kon worden opgemaakt dat gedacht was aan een ‘symbolische huur of althans aan een door het Rijk te vergoeden huur, geheel of gedeeltelijk’. De kwalificatie ‘passend’ had ook geen betrekking op de omvang en ligging van het pand of de draagkracht van de huurders, maar ‘zal meer bedoeld zijn als omschrijving van “een” huur, deels of geheel terug te geven, om te voorkomen, dat men zou kunnen zeggen, dat via een achterdeur toch weer een paleis aan den Koning ter beschikking zou zijn gesteld’.<sup>142</sup>

In de contactcommissie waarschuwde Huijsmans: ‘er moeten nu geen plannen worden gemaakt voor een nieuwbouw-paleisje’, het Oude Loo moest gerestaureerd worden, niet uitgebreid.<sup>143</sup> Op 26 oktober 1972 ontdekte ook Ringnalda, de opvolger van Van Nispen als secretaris-generaal van Algemene Zaken, de risico’s van de beloften van het kabinet-De Jong inzake het Oude Loo. Ringnalda zag het als ‘een verkapte terbeschikkingstelling van een vierde paleis’. Hij wist: ‘vroeg of laat zal het parlement het naadje van de kous willen weten. Het is in het belang van beide partijen, het dan onvermijdelijke schandaal te voorkomen. Dit belang kan niets an-

ders inhouden dan dat beide partijen weer terug moeten naar 20 september 1969, om met een schone lei een nieuwe afspraak te maken.’ De koningin moest bereid zijn een passende huur te betalen, ‘waardoor de zaak politiek verkoopbaar kan worden gemaakt’.<sup>144</sup> Biesheuvel schreef prinses Beatrix in november dat een nieuw arrangement ‘zodanig [moest] zijn dat niemand het verwijt zal kunnen maken dat Hof en Rijk zich hebben schuldig gemaakt aan verkapte terbeschikkingstelling van een vierde paleis’.<sup>145</sup>

In december namen Biesheuvel, Nelissen en Udink het voorstel van de directeur van de Rijksgebouwendienst, J. Halm, over om het Oude Loo aan de koningin te verhuren voor duizend gulden per dag dat het gebruikt werd, en het voor de rest van het jaar open te stellen voor het publiek. Dan hoefde er ook geen relatie te bestaan tussen de huur en de kosten van het restauratieplan. ‘Daarmede wordt tevens de kans dat er kritiek uit het Parlement komt, gering’, verwachtte D. van Duyn, de raadadviseur van Algemene Zaken die eind 1972 bij het dossier betrokken werd. Overigens bepleitte Halm ook vereenvoudiging van het restauratieplan (‘versoberingssuggesties’), met het oog op ‘de politieke verkoopbaarheid’. Alle ‘elementen die wijzen naar een specifieke bestemming van het jachtslot voor het Koninklijk Huis’ zouden achterwege moeten blijven.<sup>146</sup>

Dit voorstel stuitte echter op bezwaren van de koningin, die zich beriep op de toezegging van september 1969 van ‘volledige verhuur van het gehele kasteeltje’. Huijsmans wierp in de contactcommissie tegen dat de koningin ‘over het hoofd’ zag dat de restauratieplannen inmiddels geëvolueerd waren: het Oude Loo zou ‘de vorm gaan aannemen van een vierde paleisje. [...] Een honoreren van het standpunt van Hare Majesteit zou politiek moeilijk verdedigbaar zijn.’ In de commissie moesten de vertegenwoordigers van de koningin, Kraayenhof en Van Lynden, het veto handhaven. Het advies van Halm werd vervolgens ingetrokken; de contactcommissie legde de zaak terug bij het kabinet.<sup>147</sup>

De gebruiksregeling inzake het Oude Loo was een lastige complicatie in het geheel van regelingen tussen het Hof en het Rijk. Huijsmans verzochtte hierover in februari 1973 in de contactcommissie:

Het nieuwe financieel statuut van het Koninklijk Huis is [...] een complex gebouw van balances. Het optrekken van dat gebouw heeft noch in het parlement noch in de pers aanleiding tot kritiek gegeven. Het afronden van nog overgebleven werkzaamheden, “het opruimen van de scherven”, moet zo gebeuren dat het past in de opzet van het hele gebouw.<sup>148</sup>

De zaak werd uiteindelijk geregeld door het kabinet-Den Uyl. Het jachtslot zou door de staat vanaf 1977, toen de restauratie was voltooid, voor 25.000 gulden per jaar (geïndexeerd) aan koningin Juliana worden verhuurd.<sup>149</sup>

## 6 | Kroondomeinen

Een onderdeel van de herziening van de financiële relatie tussen het koninklijk huis en de staat was de opheffing van het zogeheten Kroondomein 1863, waarvan de opbrengsten tot de grondwetsherziening van 1972 deel uitmaakten van het grondwettelijk inkomen aan de Koning (art. 22 GW). Dit 'Kroondomein 1', dat bestond uit een effectenportefeuille en uit landgoederen ter grootte van ongeveer 11.389 hectare, was eigendom van de staat, en werd beheerd vanuit het ministerie van Financiën. De opbrengsten van dit domein waren vanzelfsprekend van jaar tot jaar wisselend; in 1966 en 1967 bedroegen ze ongeveer 750.000 gulden, maar in 1968 liep het bedrag op tot 960.000.<sup>150</sup> In het streven naar 'een meer bevredigende regeling van het inkomen van de Koning', waarbij de uitkeringen door middel van indexering welvaartsvast zouden worden zodat een jaarlijkse publieke discussie erover kon worden vermeden, paste een dergelijke onzekere inkomenscomponent niet meer, zo was de opvatting in de ambtelijke top.<sup>151</sup>

Tot het Kroondomein 1 behoorde het zogeheten 'Rentambt Het Loo', een gebied van 3260 hectare in de buurt van Apeldoorn, dat sinds 1965 gezamenlijk met het zogeheten Kroondomein 1959 werd beheerd door de Koninklijke Houtvesterijen. Dat Kroondomein 11 betrof de landerijen (ter grootte van ongeveer 6736 hectare) op de Veluwe die prinses Wilhelmina in 1959 aan de staat had geschonken (in 'blote eigendom') onder de voorwaarde dat de opbrengsten ervan toevielen aan de 'Kroondraagster' en dat het als één geheel beheerd zou blijven worden. Ook hier was het ministerie van Financiën namens de staat toezichthouder.<sup>152</sup>

Met name door een verminderde houtopbrengst waren de bedrijfsresultaten van de Koninklijke Houtvesterijen sinds 1964 verliesgevend. Ten aanzien van het Kroondomein 1 werden die verliezen nog gecompenseerd door opbrengsten van andere vermogensbestanddelen, maar de cijfers van Kroondomein 11 kleurden rood. De staat was gedwongen tot ingrijpen. Secretaris-generaal van Financiën Huijsmans en hofaccountant Kraayenhof formuleerden in april 1968 tegen deze achtergrond voorstellen om het Kroondomein 1 op te heffen en het grondwettelijk inkomen aan de Kroon 'als compensatie voor het wegvallen van het inkomen uit KD 1' met 'een

nader te bepalen bedrag' te verhogen. Vanuit 'de kring van de Koningin' was daarnaast 'de wens' opgekomen om de economisch slecht renderende delen van Kroondomein II te verkopen aan de staat, en van de opbrengst gerichte investeringen te doen. Al snel gingen de gedachten uit naar een transactie van bosgronden ter waarde van 5 miljoen gulden. Het kabinet legitimeerde de aankoop tegen de achtergrond van verantwoord natuurbeheer door de staat. Staatsbosbeheer zou de aangekochte bossen gaan beheren.<sup>153</sup>

Beide elementen – opheffing van Kroondomein I en sanering van Kroondomein II – waren in de gedachtewisselingen in het overleg tussen het Hof en het Rijk complementair en moesten steeds in samenhang worden gezien.<sup>154</sup> Op hun beurt waren ze onlosmakelijk verbonden met alle andere voorstellen met betrekking tot de herziening van de financiële relatie tussen het koninklijk huis en de staat, vooral met de voornemens tot indexering van de grondwettelijke uitkeringen. Vanwege deze samenhang bepaalde ook de voortgang op dit dossier mede de voortgang van het gehele 'pakket'. Een eerste vertraging ontstond toen werd vastgesteld dat voor opheffing van Kroondomein I niet kon worden volstaan met een wetswijziging, maar dat aanpassing van de Grondwet nodig was. Daar werd enige tijd aan getwijfeld, maar vooral op aandringen van de juridisch adviseur op het ministerie van Binnenlandse Zaken, J.T. van Stegeren, besloot het kabinet-De Jong het risico niet te nemen dat tijdens de parlementaire behandeling de grondwettelijke houdbaarheid van het voorstel ter discussie werd gesteld. Het gevolg was wel dat de sanering van Kroondomein II uitgesteld moest worden, en de verliesgevende situatie (ongeveer 500.000 gulden per jaar) langer voortduurde dan de koningin en het kabinet hadden gewenst. Het was ook om strategische redenen niet mogelijk eerder tot gedeeltelijke overdracht van de verliesgevende onderdelen van Kroondomein II over te gaan, zo meenden de betrokken ambtenaren. In een verslag van een bespreking tussen Van Nispen, Huijsmans, Van der Poel en Van Stegeren:

Daardoor zou een ongewenst accent worden gelegd bij de definitieve regeling van het inkomen, welke regeling immers duidelijk gebaseerd dient te worden op de overweging van een gemeenschapsbelang, namelijk het belang dat het staatshoofd middelen ter beschikking staan om zijn functie op passende wijze te vervullen. Onvermijdelijk zou er kritiek op komen, dat in de privé-sfeer liggende verliezen op de gemeenschap zouden worden afgewenteld.

Bovendien, zo gaat het verslag verder, was het 'juridisch een ingewikkelde zaak, die een subtiële constructie vergt'. Door de noodzakelijke uitgebreide uitleg aan het parlement 'zou deze gehele overheveling eens te meer in de schijnwerpers komen'.<sup>155</sup> Op 7 november 1968 besloot het kabinet-De Jong de 'voorgenomen maatregelen' ten aanzien van de kroondomeinen naar de derde fase te verschuiven.<sup>156</sup>

Een andere vertragende factor was de weerstand vanuit het Hof tegen de opheffing van Kroondomein I waar het Rentambt Het Loo betrof. Hoewel de koningin in het voorjaar van 1968 nog aan Kraayenhof liet weten 'niet onwelwillend' te staan tegenover de door hem en Huijsmans bedachte 'aanpak',<sup>157</sup> kwam de koningin vervolgens met enige regelmaat terug op de kwestie. In een notitie van Financiën van enkele maanden later werd al signaleerd:

De persoonlijke band van het Huis van Oranje met Het Loo is de grootste gevoeligheid, waarmee bij eventuele opheffing van het KD I moet worden rekening gehouden. Het kan niet buiten de opheffing blijven, maar er zal een modus moeten worden gevonden om het dan voormalige KD I gedeelte van Het Loo (dat dan gewoon domein is geworden) wat het feitelijke beheer betreft in één hand te houden met het KD II, wat tevens zal gelden voor het aan de Staat (gewone Domeinen) te verkopen deel van KD II, met de opbrengst waarvan de rest van KD II kan worden gesaneerd.<sup>158</sup>

De koningin wilde dat het op te heffen Kroondomein I voor zover behorend tot Rentambt Het Loo gecombineerd met Kroondomein II beheerd bleef, 'voor rekening en risico van de Staat, onder aanwijzing van de minister van Financiën'. Het bijeenhouden van deze gronden op de Veluwe was een wens van haar ouders geweest, zo benadrukte koningin Juliana.<sup>159</sup> In deze discussie konden de emoties hoog oplopen, ook al omdat wijzigingen in de beheersstructuur gevolgen zouden hebben voor de posities van de administrateur van Kroondomein I Van Tets van Goudriaan en opperhoutvester Reinders. Problematisch was ook dat Algemene Zaken en Financiën niet helemaal op één lijn zaten: Van Nispen was lange tijd genegen toe te geven aan de wensen van het Hof en in te stemmen met behoud van de oude beheersstructuur van Kroondomein I op Het Loo ('voor de duur van het bestaan van Kroondomein 1959'), maar Huijsmans wilde volledige keuzevrijheid voor de staat waar het ging om het beheer van de domeinen – en dus liquidatie van het gehele Kroondomein 1863. Financiën zei vooral te streven naar optimaal beheer ('als een goed huisva-

der') van de domeinen inclusief het rentambt. Huijsmans sloot niet uit dat een personele unie kon ontstaan waarbij Reinders beide posities invulde, maar wilde dat zeker niet bij voorbaat toezeggen. Dit voorbehoud bleef lang gehandhaafd, ook al omdat minister Witteveen niet aanwezig was op de Huis ten Bosch-bespreking op 20 september 1969. Daar herhaalde prins Bernhard de wens van het koninklijk huis tot een beheer 'met twee petten op', maar weigerde premier De Jong die toezegging te doen; hij kon een volgend kabinet niet binden. Huijsmans stelde zelfs ronduit dat het na opheffing van Kroondomein I een interne zaak van Financiën zou zijn.<sup>160</sup> Vlak voor afronding van de drie wetsontwerpen die op 4 juni 1970 zouden worden ingediend, tijdens de ministerraadsvergadering van 17 april, kon premier De Jong melden dat koningin Juliana definitief akkoord was met het voornemen Kroondomein I na grondwetsherziening op te heffen.<sup>161</sup> Ook nadien stelde zij echter de beheersconstructie van Rentambt Het Loo nog enkele keren aan de orde, zoals later wordt beschreven.

In de herziening van de Wet op het Kroondomein 1959, een van de drie wetsontwerpen die op 4 juni 1970 werden ingediend, stelde het kabinet-De Jong een nieuwe beheersregeling voor ten aanzien van Kroondomein II. Er moest een raad van beheer komen met daarin 'personen die het vertrouwen genieten van de Kroondrager en van de staat, onder voorzitterschap van een vooraanstaand financieel-economisch expert'. Het dagelijks beheer kwam in handen van een rentmeester, die door de koningin werd benoemd.<sup>162</sup> Nadat de wet in maart 1971 het Staatsblad had bereikt, kwam de raad van beheer in mei dat jaar voor het eerst bijeen. Reinders werd bij die gelegenheid benoemd tot rentmeester.<sup>163</sup> Uiteindelijk accepteerde het ministerie van Financiën in 1972 een dubbele positie voor Reinders: hij werd tevens rentmeester van het nieuwe staatsdomein in Rentambt Het Loo.<sup>164</sup> Zo werd het ook opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp Financieel statuut van het koninklijk huis. Naar de mening van het kabinet

pleit de eenheid en instandhouding van beide complexen als natuurgebied ervoor om het feitelijk beheer van het staatsgedeelte daarvan onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën (Dienst der Domeinen) als rentmeester te belasten, degene die tevens door de Kroondrager als rentmeester is aangewezen ingevolge de bedoelde Wet op het Kroondomein 1959. Uiteraard zal ook voor hem bij dit beheer, hetwelk hij zal hebben te voeren als rentmeester overeenkomstig de aanwijzingen en richtlijnen welke hij van de Minister van Financiën ter zake ontvangt, als leidend beginsel gelden dat

het beheer zal dienen te worden gevoerd als goed huisvader ten behoeve van de gemeenschap en aan de daartoe te stellen normen zal moeten voldoen.<sup>165</sup>

Parallel aan de beheersdiscussie lag de vraag voor naar de voortzetting van het jachtrecht van de koninklijke familie op Rentambt Het Loo. De staat wilde haar dat best gunnen, maar daarvoor hoefde Kroondomein I niet gehandhaafd te worden. In het wetsvoorstel Financieel statuut werd daarom een bepaling opgenomen die ervoor zorgde dat ‘de Koning’ zijn ‘genot van de jacht’ behield.<sup>166</sup>

De opheffing van Kroondomein I en gelijktijdige sanering van Kroondomein II was, los van de grondwettelijke en emotionele aspecten, ook praktisch een ingewikkelde zaak die veel overleg vergde. Over zaken als de herverkaveling van de gronden en bezittingen op de Veluwe moest tot in de kleinste details worden onderhandeld tussen vertegenwoordigers van het Hof en de staat. Met de opheffing van Kroondomein I werden de gronden per 1 januari 1973 automatisch staatsdomein; het beheer kwam voor rekening van de dienst der Domeinen van het ministerie van Financiën en het op deze landgoederen werkzame personeel kwam in rijksdienst.

## 7 | Belastingvrijdom

Een cruciaal element van de herziening van de financiële relatie tussen het koninklijk huis en het Rijk betrof de gedeeltelijke afschaffing van de belastingvrijdom van de koningin en enkele van haar familieleden. Ook hier lag de oorsprong van de wijziging in de voorwaarden die de PVDA, mede onder druk van haar achterban, stelde naar aanleiding van het voorstel van het kabinet-Cals het inkomen van de Koning meer dan te verdubbelen. Ook binnen de gelederen van de KVP en de ARP klonken overigens kritische geluiden over de voorstellen van het kabinet-Cals, maar bij de PVDA liep de politieke onrust het hoogst op.<sup>167</sup> Op een of andere wijze moest worden tegemoetgekomen aan deze kritiek, wilden de kabinetsvoorstellen kunnen rekenen op een tweederdemeerderheid. Daartoe moest worden gezien in hoeverre en volgens welke modaliteiten de belastingvrijdom van het koninklijk huis afgeschaft moest worden.

PVDA-fractievoorzitter G.M. Nederhorst liet op 25 augustus ten overstaan van de pers weten dat zijn fractie ‘zeer veel bezwaar’ had tegen het voorstel van het kabinet-Cals. Daarmee was het vonnis feitelijk geveld: het wetsontwerp zou het in die vorm niet halen. Immers, voor de vereiste

tweederdemeerderheid was ook de steun van de PVDA nodig. Een van Nederhorsts kritiekpunten betrof de gebrekkige toelichting. Zolang bijvoorbeeld onduidelijk was welk financieel voordeel de koningin genoot van de vrijdom van inkomsten- en vermogensbelasting, kon niet worden bepaald of de voorgestelde verhoging van het inkomen gerechtvaardigd was.<sup>168</sup>

De PVDA-fractie stelde uit haar midden een commissie samen ter voorbereiding van de Kamerbehandeling van het wetsvoorstel van het kabinet-Cals. Ook deze commissie, voorgezeten door financieel woordvoerder H. Peschar, stelde vast dat de memorie van toelichting op een aantal punten onvoldoende duidelijkheid gaf over de argumentatie achter de verhoging van het inkomen van de koningin. De algemene opvatting in de commissie-Peschar was overigens wel dat de koningin voor de betaling van de kosten verbonden aan haar ambtsuitoefening niet uit haar privévermogen zou moeten hoeven putten. C.L. Patijn meende dat als inderdaad gerealiseerd zou kunnen worden dat haar inkomen afdoende was om alle functionele kosten te betalen, de belastingvrijdom op haar privévermogen afgeschaft kon worden. Dat vond ook J.H. Scheps. Patijn erkende wel dat een 'strikte scheiding tussen ambtsuitoefening en persoonlijke uitgaven zo moeilijk te maken valt'. Het commissielid R. van den Bergh vroeg zich daarentegen af of afschaffing van de belastingvrijdom de koningin niet 'in financiële moeilijkheden' zou brengen. E.R. Wieldraaijer wilde eerst weten hoe groot dat 'belang van de belastingvrijdom' was, om te weten of aanzuivering van de tekorten nodig was.<sup>169</sup>

In zijn vaker genoemde adviesaanvraag aan de Raad van State van 10 oktober 1966 vroeg het kabinet-Cals onder meer of 'een bestudering van de staatsrechtelijke positie van de Koning, zoals deze zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld' zou kunnen leiden tot 'een gewijzigd inzicht omtrent de thans voor een richtige vervulling van het Koninklijk ambt wenselijke regeling met betrekking tot het inkomen van de Koning en de aan de uitoefening van zijn ambt verbonden kosten'. Daarbij werd ook de vraag gesteld welke gevolgen dat 'gewijzigd inzicht' zou kunnen hebben voor 'de bepaling van de hoogte van het inkomen van de Kroon en van de inkomens krachtens de Grondwet voor andere leden van het Koninklijk Huis, rekening houdende met de inkomsten uit de domeinen en met het bepaalde in artikel 24 der Grondwet over de vrijdom van alle personele lasten'.<sup>170</sup>

Tijdens de algemene politieke en financiële beschouwingen die een dag later begonnen, herhaalde Nederhorst dat de PVDA-fractie 'met de voorgestelde regeling in deze vorm' niet akkoord kon gaan. De sociaaldemocraten deelden de kritiek in de publieke opinie op 'de bepaling dat de Koning

en sommige leden van het Koninklijk Huis vrij blijven van alle personele lasten, dat wil zeggen geen inkomstenbelasting, geen vermogensbelasting en geen successiebelasting betalen. Niemand weet wat dit in de praktijk betekent en hoe groot het geldelijk voordeel is dat het staatshoofd door deze bepaling geniet.' Al even vreemd was het in de ogen van het publiek en de PVDA-fractie dat 'de Koning in feite geen beloning in de vorm van salaris krijgt voor de uitoefening van zijn ambt'. De PVDA vond 'dat de zaak eens op de helling moet. Wij zouden gaarne zien, dat het kabinet het voorstel terug nam om zo spoedig mogelijk met een ander voorstel te komen [...] waardoor duidelijkheid in de positie van het staatshoofd wordt verschaft en men bij de verbetering van de inkomenspositie van de Kroon de aansluiting bij de ontwikkeling van onze maatschappij niet mist.' Met nadruk bepleitte Nederhorst dat de Raad van State ook over de kwestie van de belastingvrijdom zou adviseren.<sup>171</sup> Voor de PVDA waren de aanpassing van de belastingvrijdom en het introduceren van een salarisbestanddeel in de grondwettelijke uitkering twee kanten van dezelfde medaille.

De Raad van State toonde zich in zijn advies van februari 1967 echter niet geporteerd voor een aanpassing van de vrijdom van personele lasten voor het koninklijk huis. Immers, deze 'vindt in de historie zijn verklaring en maakt een wezenlijk deel uit van het wettelijk bestel inzake het inkomen van het Koninklijk Huis'. De Raad vond dat vergelijkingen met 'regelingen voor welke van Staatswege bezoldigde ambten ook' onmogelijk waren. Een 'correctie op het inkomen van de Koning en de leden van Zijn Huis' was dan ook niet nodig: 'zulk een correctie zou niet passen in het systeem, dat [...] aan de bepaling van het grondwettelijk inkomen ten grondslag ligt'.<sup>172</sup>

Ook secretaris-generaal van Financiën H.A.M. van den Dries had vlak voor zijn pensionering in maart 1966 tegenover zijn collega van Algemene Zaken met het oog op de 'status' van het koninklijk huis handhaving van de belastingvrijdom bepleit.<sup>173</sup> Van den Dries' opvolger Huijsmans zat op een andere lijn. Hij had gesignaleerd dat de Raad van State de kwestie van de belastingvrijdom, die 'in de publieke opinie zo sterk de aandacht heeft getrokken, slechts en bagatelle behandelt'. Het was een zaak van het nieuwe kabinet om er toch werk van te maken, zo schreef Huijsmans voorjaar 1967 aan zijn minister, Witteveen.<sup>174</sup> Ook op Binnenlandse Zaken vond men het advies van de Raad van State ontoereikend, onder meer omdat het ten aanzien van de belastingvrijdom ('ongetwijfeld de crux bij de hervatting van de parlementaire procedure' aldus een ambtenaar) 'verstek' liet gaan.<sup>175</sup>

De secretaris-generaal van Algemene Zaken, Van Nispen, deelde welis-

waar de opvatting van de Raad van State dat het ook binnen de bestaande grondwettelijke kaders mogelijk was te komen tot ‘een financiële regeling van het rijk ten opzichte van het Koninklijk Huis, die beter is aangepast bij deze tijd en derhalve ook bevredigender’ was, maar ook hij vond het advies van de Raad op het punt van de belastingvrijdom ‘weinig overtuigend’, zo schreef hij medio maart 1967 aan de hoofdinspecteur der rijksfinanciën, Ch.F.H. Welter. Van Nispen verwachtte dat de Kamer op dit punt al snel een kabinetsstandpunt wilde vernemen. Hij vroeg Welter of op Financien, vooruitlopend op een eventuele grondwetsherziening, alvast ‘enige gedachten’ ontwikkeld zouden kunnen worden. Om ‘dit gevoelige punt uit de politieke discussie te halen’ had minister-president Zijlstra inmiddels al voorgesteld een commissie in te stellen die het kabinet op dit punt – ‘de politieke achillespees van deze materie’ – zou adviseren. Daarmee kon tijd worden gewonnen. Van Nispen vond het van belang dat ook ‘een gezaghebbend persoon van de P.v.d.A.’ deel zou uitmaken van deze commissie.<sup>176</sup> Dat wil overigens niet zeggen dat hij direct gewonnen was voor het idee van beperking van de belastingvrijdom. In een inleidende notitie van begin januari 1968 ten behoeve van de commissie-belastingvrijdom somde hij louter argumenten pro handhaving van de fiscale uitzonderingspositie van het koninklijk huis op. Naar zijn mening had de koningin deze vrijstelling nodig om het hoofd boven water te kunnen houden.<sup>177</sup>

### *De commissie-Simons*

Het kostte veel moeite – waarover later meer – om de commissie-belastingvrijdom samengesteld te krijgen, maar in december 1967 was het dan zover. De commissieleden Simons (voorzitter, vvd), Van der Hoeven (pvda) en De Pous (chv) maakten alle drie tevens deel uit van de staatscommissie-Cals/Donner. Simons en Van der Hoeven waren beiden hoogleraar staatsrecht, De Pous was voorzitter van de ser. Secretaris werd Van Nispen.<sup>178</sup> De opdracht voor de drie luidde advies uit te brengen over de vraag ‘of de thans in de Grondwet neergelegde regeling van vrijdom van personele lasten’ ongewijzigd diende te worden gehandhaafd.<sup>179</sup> In januari 1968 begon de commissie met haar werkzaamheden; ruim een jaar later, in april 1969, zou zij haar advies aan de minister-president uitbrengen. In totaal is zij tien keer bijeengewees.<sup>180</sup>

De eerste vergaderingen stonden in het teken van de bespreking van een startnotitie van Simons, waarin de contouren van een advies al waren uit-

eengezet. Simons nam hiermee een flink voorschot op de discussie in de commissie, en veel elementen keerden terug in het uiteindelijke commissierapport. Simons schreef in zijn nota onder meer dat het weinig zinvol zou zijn om belasting te heffen over de grondwettelijke uitkeringen aan de koningin, haar echtgenoot, prinses Beatrix en prins Claus. 'Zouden die inkomsten wel onderworpen worden aan inkomstenbelasting, dan zouden zij rond drie maal zo hoog dienen te worden gesteld.' Bovendien waren deze uitkeringen goeddeels bedoeld 'ter dekking van kosten, welke uit de vervulling van hun hoge ambten [...] voortvloeien'; er was eigenlijk geen sprake van een inkomen in de reguliere betekenis. Simons wilde starten vanuit de gedachte dat 'in beginsel de belastingvrijdom niet zou worden gehandhaafd voor het privévermogen en het privé-inkomen'. Compliceerend was echter de vaststelling dat een deel van de inkomsten die de koningin ontving buiten de grondwettelijke uitkeringen uit de rijkskas, werd aangewend voor uitgaven die wel degelijk een relatie hadden met de koninklijke functie. Iets soortgelijks gold voor het privévermogen. De commissie zou zich volgens Simons ook moeten bezighouden met de vraag in hoeverre voor het koninklijk huis moest worden afgeweken van de bestaande belastingwetgeving. Tevens stelde Simons alvast voor een aantal belastingvrijstellingen (personele belasting, motorrijtuigenbelasting en successiebelasting) te handhaven. Bovendien suggereerde hij 'een deel van de tot het vermogen van de Koningin behorende goederen buiten de regelen van de normale vererving te doen vallen'.<sup>181</sup> Simons doelde hiermee waarschijnlijk op de mogelijkheid om aan de uitoefening van het koningschap verbonden 'kroongoederen' onder te brengen in stichtingen.<sup>182</sup>

Aanvankelijk waren de drie commissieleden het bepaald niet met elkaar eens. Van der Hoeven en De Pous waren ten aanzien van de afschaffing van de belastingvrijdom tegenpolen in de discussie, Simons bevond zich doorgaans in het midden. Uiteindelijk vonden ze elkaar toch, niet in de laatste plaats omdat ze er met het oog op het gewicht van de zaak sterk aan hechtten met een unaniem advies te komen. Het was een staatsbelang dat er rond de financiën van het koninklijk huis weer rust zou komen, en een verdeeld advies zou daarvoor niet bevorderlijk zijn. Alle drie beoogden een financiële regeling die transparant, overzichtelijk en modern was, maar vooral ook aanvaardbaar zou zijn voor het Nederlandse volk.

De Pous wilde aanvankelijk niets weten van afschaffing van belastingvrijdom. Hij wees onder meer op de grote verdiensten van het Huis van Oranje-Nassau 'voor ons land', het gevaar dat de suggestie werd gewekt dat een historische misstand moest worden gecorrigeerd, en de prakti-

sche onmogelijkheid om privé-uitgaven en uitgaven ten behoeve van het koninklijke ambt uit elkaar te halen. Hoe zou op een verantwoorde wijze kunnen worden vastgesteld waarover de koningin belasting zou moeten gaan betalen? Van der Hoeven daarentegen wilde de zakelijke en de privé-uitgaven scheiden, en was ervan overtuigd dat dat ook heel goed mogelijk was. Hij bepleitte een geheel nieuwe financiële regeling waarbij alle functionele uitgaven via de rijksbegroting door de staat zouden worden betaald. Daarnaast moest de koningin een vergoeding krijgen 'voor het voeren van de vereiste staat'. Het koningschap bracht (en brengt) immers allerlei hoge uitgaven met zich mee, onder meer wat kleding, juwelen en vervoersmiddelen betrof. Ten slotte zou de koningin voor het vervullen van haar ambt 'een persoonlijk inkomen' moeten krijgen. Van der Hoeven bepleitte vervolgens belastingheffing over alles wat strikt privé besteedbaar was: het (inkomen uit) vermogen én dat persoonlijk inkomensbedrag.<sup>183</sup> Ten aanzien van dat laatste – belasting over het inkomensbestanddeel – vond Van der Hoeven geen steun bij de twee andere commissieleden. Hij heeft zich er blijkens de commissienotulen vervolgens snel bij neergelegd dat alle uitkeringen uit de rijkskas onbelast bleven.

De Pous moest daarentegen aanvaarden dat onverkorte handhaving van de belastingvrijdom uitgesloten was. Hij meende vervolgens dat 'tegenover eventuele belastingheffing iets moet worden gesteld'. In de notulen van die vergadering staat dat Van der Hoeven het 'een principiële punt' vond 'of de commissie voor verlies van belastingvrijdom compensatie moet aanvaarden' – klaarblijkelijk vond hij van niet. Van der Hoeven meende wel dat de nieuwe financiële regeling zich moest verdragen met 'belastingheffing', en zelfs – net als de andere commissieleden en (eerder) zijn partijgenoot Den Uyl – dat de koningin er financieel op vooruit moest gaan: 'Het Koningschap mag ons best iets meer gaan kosten.' De staat had dat belastinggeld ook helemaal niet nodig, 'maar het is tegenover het Nederlandse volk wellicht het gebaar dat de monarchie goed doet'.<sup>184</sup> Het ging, met andere woorden, om 'de psychologische indruk bij de bevolking'.<sup>185</sup> De door hem voorgestelde opzet zou 'gezonde verhoudingen' scheppen, die 'aanvalspunten voor de kritiek op het Koningschap' zouden wegnemen.<sup>186</sup>

Simons nam, zoals gezegd, een middenpositie in. Evenals Van der Hoeven was hij voorstander van het inperken van de belastingvrijdom, maar hij wilde daarin minder ver gaan. Het was al gebleken uit zijn startnotitie van januari 1968. Simons wilde de grondwettelijke uitkeringen geheel vrijhouden van belasting, maar stelde voor het privévermogen en het inkomen uit dat vermogen te belasten – gedeeltelijk, welteverstaan, aangezien

het volgens hem onmogelijk was een strikte scheiding aan te brengen tussen uitgaven met een privé-karakter en uitgaven in verband met de koninklijke staat. Een koning bekleedde zijn ambt immers 24 uur per dag, zeven dagen per week, en moest bovendien volgens een koninklijke ('royale') standaard leven, wat nu eenmaal de nodige kosten met zich meebracht. Simons wees in dat verband op giften, uitgaven in verband met logeerpartijen en van buitenlandse gasten en incidentele kosten voor bruiloften en doopplechtigheden. Niet al die functionele kosten konden ten laste gebracht worden van de rijksbegroting of worden vergoed uit de grondwettelijke uitkering. Daarom was het nodig dat de koningin een behoorlijk vermogen zou hebben waarop, indien nodig, kon worden teruggevallen. Simons bepleitte dan ook dat bepaalde delen van het (inkomen uit) vermogen onbelast zouden blijven dan wel als aftrekposten konden worden opgevoerd. Van der Hoeven vond dit echter een aantasting van het uitgangspunt 'dat uit elkaar worden gehaald de functionele lasten en het privé-inkomen en -vermogen'. Als het vermogen een 'bufferfunctie' bleef behouden, dan was 'de sanering niet compleet geweest'. Bovendien, als te veel onderdelen zouden worden vrijgesteld van belastingaanslagen, dan zou die hele belastingheffing 'een wassen neus' worden.<sup>187</sup>

Om zich een beeld te kunnen vormen van wat toepassing van belastingheffing over het koninklijke vermogen zou kunnen inhouden, vroeg en kreeg de commissie inzage in de opbouw van het vermogen van de koningin. Kraayenhof, de accountant van de koningin, overlegde tijdens de commissievergadering van 27 februari 1968 een overzicht van de verschillende bestanddelen van het vermogen van de koningin – zonder cijfers, maar die gaf Kraayenhof tijdens de vergadering mondeling alsnog, zo blijkt uit de notulen. De verschaft gegevens verrasten de commissieleden. Ze hadden al begrepen dat de fantastische verhalen die sinds de zomer van 1966 via de Amerikaanse media rondgingen (Juliana als de rijkste vrouw ter wereld) niet klopten, maar de overlegde cijfers waren in de woorden van De Pous 'verrassend laag'. Het totale vermogen bedroeg tachtig miljoen gulden; het grootste deel daarvan was onrendabel of zelfs verliesgevend. Alleen de effectenportefeuille kende inkomsten. Naast deze aandelenportefeuille (bestaande uit effecten bij Nederlandse banken en beursgenoteerde aandelen en obligaties in binnen- en buitenland), bestond het vermogen uit onroerende en roerende goederen. Die onroerende goederen waren deels functioneel (de paleizen Soestdijk en Lange Voorhout) en deels niet-functioneel (enkele huizen bij Soestdijk en in Den Haag, De Horsten, en wat bezittingen op de Veluwe). Datzelfde gold voor de roerende goederen. Tot

de functionele elementen behoorden: de meubels en schilderijen in de paleizen Soestdijk, Het Loo, Lange Voorhout en het paleis op de Dam, de inventaris van Huis ten Bosch, zilver, serviezen en linnen, de meeste juwelen, een boot<sup>188</sup>, koetsen en rijtuig, paarden, tuigen, auto's en uniformen. Het niet-functionele deel van de roerende goederen bestond uit een klein gedeelte van de meubels, de schilderijen, het zilver en de serviezen, de juwelen, de paarden en auto's, en de 'bedrijfsactiva' van de Koninklijke Houtvesterijen. Daarnaast bezat de koningin haar huisarchief, de bibliotheek en historische verzamelingen, waarvan overwogen werd deze onder te brengen in stichtingen.<sup>189</sup> Later dat jaar zouden deze stichtingen ook daadwerkelijk worden opgericht.<sup>190</sup>

In totaal had het inkomen uit vermogen de laatste jaren circa anderhalf miljoen gulden per jaar bedragen. De functionele kosten van de koningin waren echter zodanig gestegen dat de uitkeringen uit de rijkskas ontoereikend bleken, en zelfs de inkomsten uit het privévermogen onvoldoende bleken ter dekking, zodat zij al enkele jaren ongeveer tweeënhalf miljoen gulden per jaar op haar privévermogen inteerde.<sup>191</sup> De commissie kwam op basis van deze gegevens tot de conclusie dat de financiële regelingen er mede op gericht zouden moeten zijn het vermogen in stand te houden en, zo mogelijk, met het oog op de toekomst te doen toenemen. Dat was immers blijkbaar nodig om de koninklijke staat te kunnen blijven voeren. Dit argument was voor de commissie uiteindelijk – het duurde lang voordat Van der Hoeven over de streep kon worden getrokken op dit punt – doorslaggevend om de vrijdom van successiebelasting voor de leden van het koninklijk huis te behouden. Een aanvullend argument vormde het vooruitzicht dat het vermogen van koningin Juliana na haar overlijden verdeeld zou moeten worden onder haar vier dochters, hetgeen vooral voor de nieuwe koningin nadelig zou zijn.<sup>192</sup>

In haar eindrapport zou de commissie-Simons overigens geen bedragen noemen; ze zou alleen opmerken dat 'de Koningin en leden van haar Huis' niet beschikten 'over geldelijk inkomen verschaffende vermogens van zeer grote hoogte'.<sup>193</sup> Eveneens onvermeld in het rapport bleef de onderbrenging door het Hof, in 1968 en 1969, van een deel van het koninklijk vermogen in stichtingen – een onderwerp dat wel aan de orde was gekomen in de vergaderingen. Het ging om de stichting Kroongoederen van het Huis Oranje-Nassau, de stichting Fonds voor functionele kosten voor het Huis Oranje-Nassau (met het oog op de drie jongste dochters van koningin Juliana) en de stichting Functionele kosten Z.K.H. de Prins der Nederlanden (voor de periode na het overlijden van de koningin). In

juni 1980 zou de regering hierover voor het eerst mededelingen doen aan de Kamer. Bij deze gelegenheid verzekerde minister-president Van Agt de Kamer op gezag van de directeur-generaal van de Rijksbelastingen dat aan deze stichtingen geen fiscale faciliteiten waren verbonden.<sup>194</sup>

De commissie consulteerde, najaar 1968, ook staatssecretaris van Financiën Grapperhaus. Deze was in het bijzonder belast met fiscale zaken, en gold als inhoudelijk deskundige op het terrein – hij was in 1966 gepromoveerd op een proefschrift over fiscale aspecten van het ondernemingsrecht. Zijn inbreng ten aanzien van het vraagstuk van de belastingvrijdom kon zich dan ook uitstrekken tot de meest technische details. De commissie bevroeg Grapperhaus inderdaad vooral over belastingtechnische aspecten – zij wilde graag toetsen of haar ideeën ook uitvoerbaar waren. Grapperhaus voorzag complicaties bij het vaststellen van de aftrekposten, en stelde tevens het ‘rechtvaardigheidsargument’ bij de opheffing van de belastingvrijdom aan de orde. Hij was er zelf niet zeker van. De koningin had niet, zoals bijvoorbeeld grote ondernemingen, allerlei fiscale uitwijkmogelijkheden in de vorm van een beleggingsmaatschappij of een vestiging in Zwitserland. Ook kon zij, met het oog op de koninklijke waardigheid, niet in vrijheid haar beleggingsdoelen kiezen.<sup>195</sup>

Schriftelijk voegde Grapperhaus de commissie nog toe dat hij het bestaande artikel 24 in de Grondwet zou willen handhaven, ‘zij het dan in een formulering, welke aan deze tijd en aan de huidige belastingstructuur is aangepast’. Evenals de commissie vond Grapperhaus dat de kosten die de koningin maakte voor het voeren van ‘een zekere staat’ onbelast moesten blijven. Immers: ‘dan is het vermogen van de Koning en het inkomen dat hij daaruit trekt, nodig als een waarborg opdat hij de Koninklijke waardigheid kan hooghouden, zonder een speelbal te worden van politieke en/of financiële manipulant’. De koningin moest dus financieel onafhankelijk blijven. Al met al meende Grapperhaus dat een fiscale uitzonderingspositie voor het koninklijk huis uitgelegd kon worden aan de ‘overgrote meerderheid van ons volk’.<sup>196</sup> De commissieleden interpreteerden de inbreng van Grapperhaus uiteenlopend. Van der Hoeven, die de bespreking met de staatssecretaris niet had bijgewoond, meende op basis van diens brief dat deze allerlei technische bezwaren had geopperd omdat hij de belastingvrijdom onaangetast wilde laten, terwijl Simons en De Pous vonden dat hij zich ‘soepel opstelde en belastingtechnische adviezen scheidde van zijn eigen opvatting’.<sup>197</sup>

Op 22 april 1969 bracht de commissie-belastingvrijdom koninklijk huis haar rapport uit aan de regering.<sup>198</sup> In de inleiding op haar rapport bena-

drukte de commissie dat de belastingvrijdom geen privilege was, maar dat zij vooral 'praktische betekenis' had. Om alle uitgaven te kunnen doen die aan de uitoefening van de monarchale functie waren verbonden, kreeg de koningin enerzijds een grondwettelijk inkomen, bestaande uit een bedrag uit de rijkskas en het inkomen uit de domeinen (Grondwet art. 22), en putte zij uit privé-inkomsten. Omdat beide inkomensbronnen nodig waren om het koninklijke ambt passend te kunnen vervullen, waren tot dan toe beide – ook het privé-inkomen – onbelast. De commissie wilde de kwestie echter ook beschouwen vanuit een nieuwe, 'voor een passende uitoefening van het koningschap bevredigende financiële regeling, zowel voor het heden als voor de toekomst'. Als alle aan de koninklijke functie verbonden kosten door het Rijk zouden worden vergoed, er bovendien een 'inkomen in de eigenlijke zin des woords' zou komen en de grondwettelijke uitkeringen jaarlijks zouden worden aangepast, zou de belastingvrijdom op het privé-inkomen niet langer nodig zijn, zo stelde het rapport, zeker als er voor 'uitgaven van meer incidenteel karakter' en de 'indirecte uitgaven voor het koningschap, zoals uitkeringen aan verwanten' aftrek-mogelijkheden bestonden.

De commissie stelde wel een paar voorwaarden voor deze opheffing van de belastingvrijdom. Niet alle voor de uitoefening van het koningschap noodzakelijke uitgaven zouden kunnen worden overgebracht naar de rijksbegroting; er zouden 'aanzienlijke uitgaven voor de Koning en andere leden van het Koninklijk Huis overblijven, die zich niet voor een dergelijke overbrenging lenen'. Immers, van de leden van het koninklijk huis werd verwacht dat zij 'in hun levenswijze mede het bijzondere van hun positie tot uitdrukking brengen'. Dat wilde zeggen:

Zij dienen, ook buiten officiële gelegenheden, op ruime en voor ons land en volk waardige wijze, bezoekers en gasten, ook in de persoonlijke sfeer te kunnen ontvangen, contacten te leggen hier en elders, de daarmee overeenstemmende gastvrijheid te betonen. Hun bijzondere positie brengt met zich, dat zij voortdurend in de publieke belangstelling staan. De Koning en de leden van zijn Huis hebben als zodanig, ook in wat bij anderen als de privé-sfeer wordt aangeduid, uitgaven te verrichten die in belangrijke mate uitgaan boven de elders normale. Deze factoren beïnvloeden voor een groot deel het peil van hun uitgaven.

Hiervoor dienden de leden van het koninklijk huis te beschikken over uitkeringen die volstonden om alle ‘normale lasten aan het koningschap verbonden’ te kunnen betalen. Daarnaast was het ‘redelijk en gerechtvaardigd’ dat de koningin en de andere leden uit de rijkskas ook een ‘inkomen [zouden ontvangen] dat in overeenstemming is met de functies, die de Drager van de Kroon en andere leden van het Koninklijk Huis vervullen’. Op deze beide uitkeringselementen uit ’s Rijks kas moest bovendien een ‘jaarlijkse automatische aanpassing’ worden toegepast.

De commissie verdedigde daarnaast het handhaven van de belastingvrijdom van de uitkeringen uit ’s Rijks kas. Zij vond het weinig zinvol als ‘met de ene hand zou worden genomen wat met de andere hand is gegeven’. Het zou ertoe leiden dat ‘de uitkeringen belangrijk hoger zouden moeten worden gesteld.’ (Dat dit ook met het oog op de publieke opinie niet wenselijk was, vermeldde het advies niet.) Daarbij waren de uitkeringen ‘voor een zeer belangrijk deel’ geen werkelijk persoonlijk inkomen, maar vooral bedoeld als ‘vergoeding’ van functionele kosten – die inzake de Koning toch al uiterst moeilijk te onderscheiden waren van de strikt persoonlijke. De commissie wees er bovendien op dat ook in andere West-Europese monarchieën de rijksuitkeringen aan de Koning belastingvrij waren. Op verzoek van de commissie had de grootmeester van de koningin, Van Lynden, dit uitgezocht; hij was er zelfs voor op reis geweest in verschillende Europese landen. Op verzoek van Van Lynden werd in het rapport geen ruchtbaarheid gegeven aan de herkomst van de (deels vertrouwelijke) gegevens.<sup>199</sup>

Ook het (inkomen uit) privévermogen van de koningin kon echter niet zonder meer volledig worden belast, vond de commissie. Allereerst omdat niet uit te sluiten was dat dit vermogen ook in de nieuwe regeling nog moest worden aangesproken vanwege ‘bepaalde aan de koninklijke waardigheid en staat verbonden uitgaven’. Ook waren aan sommige vermogensonderdelen (zoals meubelen, voertuigen, onroerende goederen) ‘publieke aspecten’ verbonden, waardoor het ‘niet juist’ zou zijn hierover belasting te heffen. De commissie kwam dan ook, alles overziend, uiteindelijk tot de aanbeveling ‘de belastingvrijdom te handhaven daar, waar zij nuttig en geboden is voor een goede uitoefening van de monarchale functies en haar voor het overige te doen vervallen’.

Ten slotte stelde de commissie dat haar advisering wel uitging van een ‘adequate regeling van de financiële positie van de Kroon’. Er kon naar haar oordeel pas worden overgegaan tot gedeeltelijke opheffing van de belastingvrijdom als ‘een blijvende oplossing’ was gevonden voor het struc-

turele probleem van de laatste jaren: het door de koningin interen op haar vermogen. De commissie adviseerde dus niet *onvoorwaardelijk* tot gedeeltelijke afschaffing van de belastingvrijdom. Een expliciete koppeling aan (verhoging van) een andere inkomstenbron, zoals het 'persoonlijk inkomen', vermeldde het rapport echter niet.

De commissie realiseerde zich dat bij de uitvoering van de belastingheffing over het koninklijk privévermogen 'een aantal specifieke bepalingen en uitzonderingen ten behoeve van de uitoefening van de monarchale functies noodzakelijk en verantwoord zijn'. Immers: 'Zo goed als gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld, verdienen ongelijke gevallen ongelijke behandeling.' In haar rapport werd de commissie echter niet concreet. Dat nam niet weg dat de commissie er wel over had nagedacht en gesproken. In zijn startnotitie had Simons zich al afgevraagd of de vaststelling van de belastingaanslagen voor de leden van het koninklijk huis niet zou kunnen worden 'geconcentreerd bij de directeur-generaal van de belastingen'. In de eerste commissievergadering had hij gesproken van een 'speciaal daarvoor aangewezen functionaris' die jaarlijks tevens zou moeten bepalen welke posten voor belastingaftrek in aanmerking kwamen: 'Op deze wijze ontstaat een eenvoudige regeling waarbij aanpassing aan wisselvallige uitkomsten zonder ruchtbaarheid mogelijk is. De bewijslast komt hier bij de accountant van het Hof. De Staten-Generaal staan er buiten.' In een volgende vergadering zei Van der Hoeven dat volgens hem de wetgever volledige vrijheid had om te regelen op welke wijze belastingaanslagen moesten worden vastgesteld. Hij was niet beducht 'voor gerichte vragen van Kamerleden over deze aanslagen'. Het was immers duidelijk 'dat over dergelijke persoonlijke gegevens geen informatie behoort te worden verstrekt'.<sup>200</sup>

### *Eerste reacties op 'Simons'*

De aanbeveling van de commissie-Simons om de belastingvrijdom gedeeltelijk af te schaffen, was waarschijnlijk vanaf het begin de beoogde uitkomst geweest. Meermalen is erop gewezen dat de PVDA vanaf de zomer van 1966 medewerking aan aanpassingen in de financiële verhouding tussen de staat en het koninklijk huis (in eerste instantie: verhoging van het inkomen van de koningin) mede afhankelijk had gemaakt van inperking van de belastingvrijdom van de leden van het koninklijk huis. Nadat Nederhorst dit standpunt al in 1966 had ingenomen, herhaalde zijn opvolger

als fractievoorzitter Den Uyl de voorwaarde begin november 1967 in een gesprek onder vier ogen met premier De Jong.<sup>201</sup> De brief waarin Den Uyl dit begin 1968 zwart op wit stelde, werd ook ter kennis gesteld van de commissie-Simons.<sup>202</sup>

In dezelfde brief aan minister-president De Jong stelde Den Uyl, mede ‘met het oog op de wenselijk geachte herziening van het geheel van de grondwettelijke regeling van het inkomen van de Kroon’, als voorwaarde dat het ‘aan het driemanschap te vragen advies’ niet zou worden gepubliceerd voordat het kabinet hierover de staatscommissie-Cals/Donner had geraadpleegd en zelf een standpunt had bepaald. Het rapport moest dus eerst worden voorgelegd aan de staatscommissie-Cals/Donner. Die zou zich vooral buigen over het nieuwe grondwetsartikel inzake de belastingvrijdom dat de commissie-Simons in haar advies had voorgesteld:

De uitkeringen uit 's Rijks kas zijn vrij van belasting. Verdere vrijdom van belasting kan bij de wet worden verleend. Voor de heffing van belasting waarvoor vrijdom niet is verleend, kan de wet bijzondere regels vaststellen.<sup>203</sup>

Aangezien de drie leden van de commissie-Simons tevens behoorden tot de staatscommissie, lag het niet in de lijn der verwachtingen dat deze met een ander advies zou komen. Er werd vanuit de staatscommissie een ‘commissie ad hoc’ ingesteld, waarin zowel de leden van de commissie-Simons als de beide voorzitters Cals en Donner zitting hadden. Tijdens de twee bijeenkomsten van deze commissie ad hoc, op 10 en 30 mei 1969, passeerden de argumenten voor en tegen de belastingvrijdom nog eens de revue, maar de aanbevelingen van de commissie-Simons liepen uiteraard geen gevaar. Het door de commissie-Simons voorgestelde nieuwe grondwetsartikel werd dan ook overgenomen. Vanwege het gewicht van de zaak en als ‘grotere waarborg’ werd eraan toegevoegd dat aanpassingen van de bedragen met tweederdemeerderheid moesten worden vastgesteld.<sup>204</sup>

De eerste reacties op het rapport-Simons waren echter ambtelijk geweest. De Justitieambtenaren W.G. Belinfante en H.S. Bok toonden zich in de advisering aan hun minister uiterst kritisch over het rapport-Simons. De ervaren Belinfante<sup>205</sup> voorzag ‘grote moeilijkheden’ als het kabinet het advies zou volgen. Hij vroeg zich af hoe alle uitzonderingen omgezet moesten worden in een voor het parlement aanvaardbaar wetsontwerp. ‘Daarmede stelt men vermoedelijk verreweg het grootste deel van het privévermogen reeds buiten de vermogensbelasting.’ Ook voorzag Belinfante problemen in de praktische toepassing van de belastingheffing. Hoe zou-

den het koninklijk huis en de inspecteur van belastingen tegenover elkaar staan bij onenigheden? Toch meende Belinfante dat het advies-Simons, ook al omdat het openbaar gemaakt zou worden, ‘in hoofdzaken uitgevoerd zal moeten worden’.<sup>206</sup>

Belinfantes collega Bok had de indruk dat de commissieleden ‘een beetje gestruikeld zijn over de wens, toch met *iets* te moeten komen. Het komt mij voor, dat de vreugde over het vinden van een mogelijkheid, tot enige beperking van de belastingvrijdom te kunnen adviseren, de heren het zicht op de intrinsieke waarde van die beperking heeft ontnomen.’ Het resultaat was ‘zo waterig [...] geworden, dat zelfs het kleurtje voor het visuele effect praktisch is verdwenen’. Ten aanzien van het ‘visuele of psychologische effect’ waarschuwde Bok: ‘Wanneer men nu komt met een voorstel tot opheffing met zo ontzettend veel (gerechtvaardigde) uitzonderingen, dan zal dat vrees ik, een averechtse uitwerking hebben.’ Immers: ‘al die uitzonderingen trekken er de tanden uit’. Ze dacht dat het publiek zich zou afvragen: ‘als het met zoveel uitzonderingen nog de moeite loont, dan zal het vermogen wel immens groot zijn’.<sup>207</sup>

Op Financiën was Kronenberg gematigd enthousiast: ‘het bevat een redelijk evenwicht tussen uiteenlopende opvattingen over de financiële gevolgen verbonden aan de plaats van het Koninklijk huis in onze samenleving. Niet iedereen zal er alles in terugvinden, wat hij zou hebben gewenst, doch wellicht wel een aantal passages, die in de door hen gewenste richting wijzen.’ Kronenberg bepleitte bij zijn minister uit ‘het oogpunt van presentatie’ integrale uitvoering van het rapport: ‘daardoor worden zowel het Kabinet als de Staten-Generaal verschoond van het uitdrukkelijk kiezen van een afwijkend standpunt en het motiveren daarvan’. Het tekende vooral het brisante karakter van de materie. Kronenberg vond de keuze van de commissie-Simons om de belastingvrijdom over de uitkeringen uit de rijkskas te handhaven maar die over het privé-inkomen (deels) af te schaffen ‘in het algemeen wel aanbevelenswaardig’. Kronenberg vond ‘de motivering’ van het handhaven van de belastingvrijdom voor het honorariumbestanddeel ‘een zwak punt’. Andere salarisuitkeringen uit de schatkist waren evenmin belastingvrij – zelfs niet die voor leden van de Tweede Kamer.<sup>208</sup>

### *Het rapport-Simons 'vereenvoudigd' en 'gestroomlijnd'*

Op 13 juni 1969 kwam het rapport ter bespreking in de ministerraad. De ministers bleken nogal verdeeld. Witteveen stelde vast dat het rapport 'duidelijk het stempel draagt van een compromis'. Hij vond het argument om de grondwettelijke uitkeringen belastingvrij te laten omdat anders 'met de ene hand wordt genomen wat met de andere hand is gegeven [...] niet erg sterk', aangezien andere uitkeringen aan hoge functionarissen uit de rijkskas wel degelijk onderhevig waren aan belastingheffing. Witteveen had echter vooral kritiek op het voornemen om kosten die uit gingen boven de rijksuitkeringen als fiscale aftrekposten op te voeren. Dan zou, zo voorzag hij, een belastinginspecteur gaan uitmaken waar de scheidslijn lag tussen functionele en privéuitgaven. De rijksuitkeringen aan het koninklijk huis zouden zodanig moeten zijn dat alle kosten ervan vergoed konden worden, zodat over het privévermogen 'normaal belasting' kon worden geheven. Het was een positie die eerder in de commissie-Simons door de PVDA'er Van der Hoeven was ingenomen. Witteveen stelde voor de hele fiscale constructie nog eens te bezien om te kijken of het niet eenvoudiger kon.

Minister van Binnenlandse Zaken Beernink erkende met de commissie-Simons dat het niet eenvoudig was een scherpe lijn te trekken tussen functionele en privé-uitgaven, maar ook hij meende dat het kabinet moest kunnen afwijken van het rapport. Polak echter wenste, 'alleen al uit het oogpunt van presentatie', het rapport zoveel mogelijk over te nemen. Terwijl minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening Schut kon instemmen met het rapport, zag minister van CRM Klompé nog 'een opeenhoping van conflictstof'. Premier De Jong kon zich in grote lijnen vinden in het rapport-Simons, al had hij moeite met de vele vrijstellingen (bijvoorbeeld ten aanzien van de motorrijtuigenbelasting); wel wilde hij de mogelijkheid behouden dat ook representatieve kosten gemaakt door leden van het koninklijk huis die geen rijksuitkering kregen werden opgevoerd als aftrekpost. De Jong wilde zo weinig mogelijk van de adviezen van de commissie-Simons afwijken; anders zou het gezag van die commissie en haar adviezen worden aangetast. Minister Polak gaf zijn collega's nog in overweging het rapport tegelijk te publiceren met het rapport van de commissie-Cals/Donner, zodat het minder de aandacht zou trekken. De Jong stelde voor het rapport-Simons 'zo spoedig mogelijk' te publiceren, met de aankondiging dat het kabinet zijn eindoordeel opschortte tot na verschijning van het rapport van de commissie-Cals/Donner. Dat gaf Financiën

de ruimte om nog te onderzoeken of de fiscale aspecten ‘gestroomlijnd en vereenvoudigd’ zouden kunnen worden, zoals Witteveen wenste. Aldus werd besloten.<sup>209</sup>

Op 18 juni 1969, twee maanden nadat de commissie haar rapport aan de premier had uitgebracht, zond deze het door naar de Tweede Kamer en werd het als Kamerstuk vrijgegeven.<sup>210</sup> Het werd nauwelijks opgepikt in de pers; er was slechts een enkel kritisch commentaar. Van Nispen schreef aan de leden van de commissie: ‘Het valt mij op dat er weinig reacties los zijn gekomen. Vindt men het onderwerp toch niet meer zo belangrijk? Of is het voor de gewone lezer te moeilijk?’ Van Nispen had ‘goede hoop dat de regering [...] in de richting door uw commissie aangegeven tot een oplossing van dit gevoelige probleem kan komen’.<sup>211</sup> Enkele weken later inventariseerde de contactcommissie de reacties in de pers. Er was enige kritiek geweest op de handhaving van de vrijdom van belasting op de grondwettelijke uitkeringen – ook al omdat in het rapport een verband werd gelegd met ‘salarissen van hoge staatsdienaren’ die wél belastingplichtig waren. Niettemin zag Van Nispen in de reacties vooral een aansporing om op de door de commissie-Simons ingeslagen weg voort te gaan in de richting van een belastingheffing over het privévermogen ‘zonder veel aftrekposten, terwijl anderzijds door het hoger stellen van de grondwettelijke uitkering de consequenties worden opgevangen’.<sup>212</sup>

Van Nispen wist ondertussen dat de commissie-Cals/Donner unaniem ging adviseren het rapport-Simons over te nemen; die had daar op 13 juni plenair over vergaderd. Dat werd bevestigd in het ‘tweede rapport’ van de staatscommissie, dat midden september werd gepubliceerd.<sup>213</sup> De gunstige ontvangst van het rapport-Simons werd door veel betrokkenen gezien als een flinke stap voorwaarts. Een voorstel van De Jong om Simons te belonen voor zijn werk met een bevordering tot commandeur in de Orde van Oranje-Nassau werd door de koningin echter in eerste instantie afgehouden; dat zou de verkeerde indruk kunnen wekken. Voorjaar 1970 kreeg Simons zijn hoge onderscheiding alsnog.<sup>214</sup>

Het kabinet behield zich ondertussen zijn finale oordeel over het rapport-Simons nog voor. Tijdens de bespreking met de koningin en prins Bernhard op 20 september 1969 op Huis ten Bosch kwam het onderwerp nauwelijks ter sprake. De Jong bevestigde daar dat het kabinet de adviezen in grote lijnen zou overnemen, maar dat een definitief oordeel nog moest worden gevormd. Prins Bernhard informeerde bij deze gelegenheid wel naar een indicatie van het honorariumbestanddeel in de grondwettelijke uitkering, nadat de belastingvrijdom (gedeeltelijk) zou zijn afgeschaft.<sup>215</sup>

Het wetsvoorstel moest voorjaar 1970 ingediend worden, samen met de andere wetsontwerpen die verband hielden met de herziening van de financiële relatie tussen de staat en het koninklijk huis, wilde de eerste lezing nog voor de verkiezingen van 1971 kunnen zijn afgerond. Hoewel de ministerraad op 26 september 'in beginsel akkoord' ging met de voorstellen ten aanzien van de uitkeringen aan en belastingvrijdom voor leden van het koninklijk huis,<sup>216</sup> meende De Jong dat het rapport-Simons 'nog niet definitief afgedaan' was; samen met Financiën zou nog gezien worden in hoeverre 'nog wat valt te stroomlijnen' aan de voorstellen.<sup>217</sup> In oktober kondigde De Jong in een brief aan zijn collega-ministers aan dat zij over het resultaat hiervan nog zouden worden geïnformeerd. Blijkbaar hield De Jong nog een slag om de arm, want zijn vervolg was geclausuleerd geformuleerd: 'Neemt de regering het voorstel over, dan zal een verdere uitwerking in de Grondwet en in de belastingwetgeving nodig zijn.' In zijn brief benadrukte de minister-president – in navolging van de commissie-Simons en de staatscommissie-Cals/Donner – de (dwingende) samenhang van de inperking van de belastingvrijdom met 'een adequate regeling van de financiële positie van de Kroon'. Dat betekende volgens De Jong dat de 'grondwettelijke uitkeringen [...] daartoe met een inkomenscomponent moeten worden verhoogd'.<sup>218</sup>

De ambtelijke voorbereiding resulteerde in concept-Kamerstukken die in januari 1970 ook aan externe deskundigen konden worden voorgelegd. Het lag voor de hand ook de voorzitter van de commissie-belastingvrijdom om zijn oordeel te vragen. Simons had kritiek op een passage in het hem voorgelegde stuk die suggereerde dat 'de regering het nadeel van de gedeeltelijke belastingvrijdom voor het Koninklijk Huis zou willen compenseren. Dat is niet de bedoeling en het zou dunkt mij ook slecht worden ontvangen.'<sup>219</sup> Van Nispen bracht het bezwaar van Simons in bij de contactcommissie. Huijsmans zag het probleem niet.<sup>220</sup> Er was immers een verband tussen de gedeeltelijke opheffing van de belastingvrijdom en het persoonlijk inkomensbestanddeel in de uitkering, zo erkende ook Van Nispen in een volgende contactcommissievergadering, met instemming van Huijsmans.<sup>221</sup>

Toen de contactcommissie op 20 februari een nieuwe versie van de concept-memorie van toelichting besprak, was duidelijk dat Financiën de voorstellen van de commissie-Simons enigszins had geamendeerd. Omdat het kabinet zich inmiddels achter het rapport-Simons had gesteld, behoefde dat uitleg. Financiën wilde het inkomensbestanddeel in de uitkering aan de koningin zodanig verhogen (een 'compensatie-element'), dat bij

de belastingheffing geen aftrekposten meer nodig waren – dat was de door Witteveen beoogde ‘stroomlijning’.<sup>222</sup> Ook staatssecretaris Grapperhaus had nog wensen. Hij wilde zoveel mogelijk elementen van de belastingvrijdomregeling opnemen in het nieuwe grondwetsartikel, om te voorkomen dat allerlei uitzonderingen voor het koninklijk huis in de gewone belastingwetgeving vermeld moesten worden. Van Nispen vond dat echter ‘onverstandig’. Immers: ‘Men moet in dit gevoelige punt zoveel mogelijk varen op de nu reeds brede instemming die het rapport-Simons heeft gekregen.’ Van Nispen was het overigens met het kabinet eens om op het punt van de aftrekposten van de aanbevelingen van de commissie-Simons af te wijken: het had zijn voorkeur de incidentele kosten (‘b.v. in verband met huwelijks- of doopplechtigheden’) te betalen uit het honorariumbestanddeel dat de koningin zou ontvangen vanaf het moment dat een deel van de belastingvrijdom verviel.<sup>223</sup>

Binnenlandse Zaken had moeite met het gesleutel aan het advies-Simons. Daar vreesde men aantasting van het gezag van het rapport. (En was men vermoedelijk evenmin ingenomen met het feit dat een ander departement zich met de formulering van afzonderlijke grondwetsartikelen ging bemoeien.) Financiën zag geen bezwaar in afwijking van de voorstellen van de commissie-Simons; de ‘materiële inhoud’ bleef immers overeind. Huijsmans stimuleerde Witteveen dan ook om Grapperhaus te steunen.<sup>224</sup> Het leidde tot een meningsverschil tussen enerzijds Algemene Zaken (inclusief de premier) en Binnenlandse Zaken, en anderzijds Financiën en Justitie. Op 18 maart bespraken De Jong, Witteveen, Polak, Beerink, Schut, Grapperhaus en enkele ambtenaren, onder wie Van Nispen en Huijsmans, de kwestie. Tot een oplossing kwamen ze niet.<sup>225</sup>

In een brief aan de ministerraad zette Grapperhaus zijn positie vervolgens nog eens uiteen. Hij wilde ‘om politieke redenen’ de Kamers over ‘het pakket van maatregelen als één geheel’ laten beslissen:

Indien men daaruit een aantal afzonderlijke punten zou lichten, zodat men later afzonderlijke voorstellen moet gaan indienen op het gebied van het successierecht en de vermogensbelasting, dan staat er tegenover die voorstellen geen compensatie meer in de vorm van invoering van enige belastingheffing. Het lijkt mij moeilijk een Staten-Generaal, die vermoedelijk toch al in afnemende mate geneigd zal zijn in te stemmen met bijzondere regelingen voor het Koninklijk Huis, bereid te vinden een dergelijke wet te aanvaarden.

De staatssecretaris wilde de Kamer dus eenmalig voor de keuze stellen, en voorkomen dat het kabinet later met lege handen steeds om fiscale uitzonderingsregelingen voor het koninklijk huis moest vragen. Grapperhaus had ook een alternatief tekstvoorstel voor het betreffende grondwetsartikel paraat:

De uitkeringen uit 's Rijks kas, alsmede de aan de Koning en de andere leden van het Koninklijk Huis toebehorende vermogensbestanddelen welke dienstbaar zijn aan de uitoefening van hun functie, zijn vrij van persoonlijke belastingen. Hetgeen krachtens erfrecht of door schenking wordt verkregen door de Koning of de vermoedelijke erfgenaam van de Kroon is vrij van de rechten van successie, overgang en schenking. De Kamers der Staten-Generaal kunnen een ontwerp van de in het eerste lid bedoelde wet alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

Grapperhaus wenste dus onder meer een expliciete vermelding van het behoud van de vrijdom van successiebelasting. De staatssecretaris wees erop dat door de 'stroomlijning en vereenvoudiging' van de regeling de eerder door Simons aangebrachte bijzonderheden in de vorm van aftrekposten (voor 'incidentele en indirecte uitgaven, buitengewone lasten, e.d.') niet meer nodig waren; de noodzaak voor afzonderlijke belastingwetgeving was dus komen te vervallen. Daarbij kwam dat de additionele artikelen, voorzien voor de overgangsfase tussen de oude en de nieuwe regeling, juridisch niet waterdicht waren. Er was nog een ander, meer strategisch argument voor een 'ongesplitste' formulering: bij opnemings van de gehele regeling in het Grondwetsartikel zouden de critici gedwongen zijn te kiezen tussen behoud van de oude situatie of gedeeltelijke afschaffing van de belastingvrijdom.<sup>226</sup>

Nu het kabinet wenste af te wijken van het door de commissie-Simons voorgestelde nieuwe grondwetsartikel, was overleg met de opstellers van dat rapport gewenst. Op 19 maart spraken Beernink en Grapperhaus daarom met Simons en De Pous (Van der Hoeven was buitenslands); ook (oud-commissiesecretaris) Van Nispen was aanwezig. Beide visies werden nog eens uitgewisseld en toegelicht. Simons kon 'veel voor de opvatting van de staatssecretaris voelen', maar had nog wel een paar kanttekeningen in relatie tot de aftrekbaarheid van uitgaven van de koningin voor andere familieleden. Simons en De Pous wezen op de incidentele uitgaven die niet uit de rijksuitkeringen betaald konden worden, ook niet 'bij een verbeterde financiële regeling'. Daar was een bijzondere regeling tot belastingaftrek

toch onvermijdelijk. Grapperhaus zegde toe ‘aan dit punt nog bijzondere aandacht [te] besteden’. Simons en De Pous hechtten eraan om aan het grondwetsartikel toch weer toe te voegen: ‘Verdere vrijdom van belasting kan bij de wet worden verleend’. Grapperhaus vond die bepaling overbodig, maar was er niet principieel tegen. Het kon in de toekomst nodig blijken. Het gezelschap besloot de zaak nog eens te bespreken, maar dan met de voltallige commissie, dus inclusief Van der Hoeven.<sup>227</sup>

Een dag later, tijdens de ministerraadsvergadering, rapporteerde Grapperhaus: hij dacht dat de commissie-Simons wel met zijn voorstellen zou ‘meegaan’. Minister-president De Jong concludeerde daaruit dat de commissie-Simons ‘is gezwicht voor de bezwaren van Financiën’, maar hij vroeg zich af of ook de staatscommissie de amendering zou overnemen. Er moest dus behalve met de voltallige commissie-Simons ook nog gesproken worden met Cals en Donner.<sup>228</sup> Onder die voorbehouden besloot de ministerraad op 26 maart akkoord te gaan met het wetsontwerp inzake de aanpassing van de grondwettelijke bepalingen.<sup>229</sup>

De inzet van Beernink en Grapperhaus bij het gesprek met de voltallige commissie-Simons, op 7 april, was dat de drie zouden instemmen met de afwijkingen van het rapport door het kabinet: ‘het zou goed zijn daarvan dan mededeling te doen in de memorie van toelichting om te voorkomen dat met grote letters in de pers komt dat de regering afwijkt van de voorstellen van de commissie’. De suggestie van een ‘grote tegenstelling tussen de opvattingen van de commissie en de regering’ moest worden voorkomen, vond ook Grapperhaus. Van der Hoeven toonde zich echter verontwaardigd: het rapport was al voorgelegd aan het kabinet, en unaniem overgenomen door de staatscommissie. ‘Het gaat niet aan dat de commissie nu op fundamentele punten van dat rapport zou afwijken.’ Hij had vooral bezwaar tegen de toevoeging inzake de vrijdom van belasting van successie en schenking. De commissie had die willen beperken tot het vermogen dat de troonopvolger zou erven van de voormalige Koning; Grapperhaus had de bepaling generiek geformuleerd, waardoor alle schenkingen en erfenissen aan de Koning belastingvrij waren. Het betrof hier volgens Van der Hoeven ‘een principiële wijziging’. Grapperhaus verdedigde de aangepaste formulering als ‘een uitvloeisel [...] van het streven naar vereenvoudiging’, gebaseerd op ‘praktische motieven’; bovendien meende hij dat er ‘materieel’ nauwelijks verschil was met de opvatting van Van der Hoeven. Die vond echter dat het kabinet die ‘stroomlijning’ maar voor eigen rekening moest nemen; verwijzingen in de memorie van toelichting naar de commissie zouden ten onrechte de suggestie wekken dat hij het ermee eens

was. Zeker ten aanzien van de aangepaste formulering over de successie- en schenkingsbelasting was dat niet het geval. Van der Hoeven meende dat door de aanpassingen de ‘volkomen consistente regeling’ van de commissie ‘wordt doorbroken’. De drie commissieleden – de een (Van der Hoeven) meer dan de ander – wensten zich deels te distantiëren van het door de regering te presenteren wetsvoorstel. Na afloop stelden de ambtenaren een formulering op voor de memorie van toelichting, waarin gesteld werd dat de commissie-Simons ‘geen bezwaar’ had tegen ‘vereenvoudiging en stroomlijning’ van haar voorstellen en dat ze ermee instemde dat de belastingvrijdom ‘in haar geheel in de Grondwet wordt opgenomen’, maar dat de ‘praktische uitwerking, waartoe een en ander heeft geleid [...] uiteraard voor rekening van de regering’ bleef.<sup>230</sup>

Drie dagen later spraken Beernink en Grapperhaus met een afvaardiging van de staatscommissie, bestaande uit A.M. Donner (een van de twee voorzitters), Y. Scholten, Simons en Van der Hoeven. Donner kon begrip opbrengen voor het kabinetsvoornemen de integrale belastingvrijdomregeling in de Grondwet op te nemen. Hij erkende dat de staatscommissie in juni het rapport ongewijzigd had overgenomen omdat, vanuit de wetenschap dat de commissie-Simons over het punt van de successiebelasting (‘deze delicate zaak’) verdeeld was, ‘anders weer alles in beweging zou kunnen komen’. Donner zou graag overeenstemming zien ontstaan tussen beide visies, maar als het verschilpunt bleef, zou hij zich achter het kabinetsvoorstel scharen. Hetzelfde gold voor Scholten. Van der Hoeven stelde zich ook nu echter halsstarrig op: er was meer gebeurd dan ‘vereenvoudiging en stroomlijning’, er was sprake van een ‘materiële wijziging’. Hij bleef dan ook staan achter de oorspronkelijke voorstellen van het rapport. Simons erkende dat de kabinetsvoorstellen ‘op enige punten een duidelijke verbetering’ waren. Ook gaf hij toe dat de commissie op het punt van het successierecht verdeeld was geweest, maar hij wees er wel op dat de uiteindelijke formulering door alle drie was onderschreven. Hij zou daaraan dan ook willen vasthouden. Donner stelde vervolgens een compromis voor: de vrijstelling van successie- en schenkingsrechten zou gelden voor alles hetgeen de Koning van andere leden van het koninklijk huis zou krijgen: ‘Enerzijds zal de vrijstelling aldus niet gelden voor verervingen en schenkingen van buiten. Anderzijds zal vermogen dat door vererving van het vermogen van de Koning is afgesplitst naderhand zonder heffing van rechten tot dat vermogen kunnen terugkeren. De vrijstelling is aldus verklaarbaar vanuit de functie van de Koning.’ Nadat de andere vertegenwoordigers van de staatscommissie duidelijk hadden gemaakt zich hierin

te kunnen vinden, zwichtte ook Grapperhaus, ook al had die de voorkeur gegeven aan een algehele vrijstelling. Hij was er in ieder geval in geslaagd om de door het rapport-Simons gecreëerde route naar aanvullende belastingvrijstellingen in gewone wetgeving af te snijden, en daarmee een apart belastingregime voor het koninklijk huis te voorkomen. Niet alle complicaties waren hiermee opgelost, zo wisten de aanwezigen. Met deze nieuwe formulering was het nodig duidelijk te maken wie tot de vrijgestelden van het koninklijk huis behoorden. Op Binnenlandse Zaken werd inmiddels aan dit vraagstuk gewerkt, maar het zou nog lang een openstaande vraag blijven.<sup>231</sup>

De aanwezige ambtenaren ontfermden zich vervolgens over de tekstuele aanpassingen. De bepaling in het nieuwe grondwetsartikel zou nu worden:

De [...] uitkeringen uit 's Rijks kas, alsmede de vermogensbestanddelen welke dienstbaar zijn aan de uitoefening van hun functie, zijn vrij van persoonlijk belastingen. Voorts is hetgeen de Koning of de vermoedelijke erfgenaam van de Kroon krachtens erfrecht of door schenking verkrijgt van een lid van het Koninklijk Huis vrij van de rechten van successie, overgang en schenking. Verdere vrijdom van belasting kan bij de wet worden verleend.

In de memorie van toelichting zou worden opgenomen dat de commissie-Simons geen bezwaar had tegen de aanpassing, omdat zij 'daarin geen essentiële verschillen ziet met de conclusies van haar rapport'.<sup>232</sup>

Diezelfde dag rapporteerde Beernink in de ministerraad over de overeenstemming met de commissie-Simons en het presidium van de grondwetcommissie.<sup>233</sup> Een week later kon premier De Jong zijn collega-ministers melden dat ook de koningin akkoord was met het voorstel inzake de belastingvrijdom in de nieuwe redactie.<sup>234</sup> Ongewijzigd werd deze versie op 4 juni bij de Kamers ingediend.<sup>235</sup>

### *Incidentele kosten*

De ministerraad boog zich ondertussen ook over de hoogte van de bedragen voor de grondwettelijke uitkeringen, waarbij vooral de vraag naar de samenhang met de gedeeltelijke opheffing van de belastingvrijdom precair was. Deze vraag leidde tot meningsverschillen tussen Algemene Zaken en Financiën. Huijsmans legde Witteveen voor 'sterk de indruk te hebben gekregen dat het totaal van de door de minister-president genoemde be-

dragen [voor het inkomensbestanddeel van 750.000 gulden en de niet-declarabele functionele kosten] ad f 1.200.000,- ongeveer overeenkomt met het bedrag dat men voor gedeeltelijke opheffing van de belastingvrijdom aan belastingen zou gaan betalen, zodat via de uitkeringen het verlies door de opheffing zou worden goedge maakt'. Witteveen vond dat 'een toch niet aanvaardbare benadering' en begon zich volgens Huijsmans 'zo langzamerhand af te vragen of wij deze gehele belastingvrijdom niet moesten laten schieten omdat naar zijn indruk de ontwerp-regeling in zijn totaliteit gezien toch wel bijzonder genereus was ten aanzien van het Koninklijk Huis'.<sup>236</sup> Het afblazen van de operatie was echter niet meer mogelijk, en zal door Witteveen niet ernstig overwogen zijn. Zijn verzuchting tekent niettemin de worsteling van de betrokkenen.

De ministerraad kwam er in eerste instantie niet uit. Eind april overlegden Van Nispen en Huijsmans in opdracht van hun ministers over de hoogte van de grondwettelijke uitkeringen. Beide ambtenaren gingen uit van een 'betekenis van de belastingvrijdom' van ongeveer 1 miljoen gulden,<sup>237</sup> die in de bestaande situatie onder meer fungeerde als 'tegenpost voor verschillende indirecte kosten aan het Koningschap verbonden, zoals de hoge uitgaven bij semi-officiële plechtigheden in verband met bijzondere gebeurtenissen in de Koninklijke Familie zoals geboorte, doop, huwelijk en overlijden. Zou het koningschap niet berusten bij het Huis van Oranje-Nassau dan zouden die kosten zeer aanzienlijk lager uitvallen.' De commissie-Simons had gesuggereerd voor deze 'incidentele kosten' in het nieuwe stelsel (dus: met belastingheffing) een aftrekpost te creëren, maar het kabinet wilde met het oog op de fiscalisering van het privévermogen zo min mogelijk uitzonderingen. Met het oog op deze 'stroomlijning', maar ook omdat het vanwege de 'privacy' van de koningin ongewenst was deze kosten op te voeren op de rijksbegroting, was het volgens Van Nispen en Huijsmans onvermijdelijk de grondwettelijke uitkering met een corresponderend bedrag op te hogen. Aangezien Van Nispen en Huijsmans tot de conclusie waren gekomen dat het 'niet juist' leek om het inkomensbestanddeel met een kostenvergoeding te belasten, adviseerden ze hun ministers een extra bedrag van 150.000 gulden toe te voegen aan de niet-declarabele kosten die al in de grondwettelijke uitkeringen stonden verwerkt.<sup>238</sup>

Op 4 juni diende het kabinet-De Jong het voorstel ter wijziging van de grondwetsartikelen bij de Kamers in, tegelijk met ontwerpen ten aanzien van de Herziening van het financieel statuut voor het koninklijk huis en van de Wet op het Kroondomein 1959. Uit de mondelinge en schriftelijke

voorbereiding van het wetsvoorstel door beide Kamers bleek dat er voldoende steun was voor het wetsvoorstel, ook van de kant van de PVDA.<sup>239</sup> Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer, op 27 oktober 1970, deed de PVDA-fractie nog een poging om bij amendement van Den Uyl en Van den Bergh de vrijstelling van successierecht te schrappen, maar dat kreeg geen meerderheid. Vervolgens werd het wetsvoorstel inzake de aanpassing van de belastingvrijdom in de Grondwet zonder hoofdelijke stemming aangenomen.<sup>240</sup> Datzelfde deed op 8 december ook de Eerste Kamer.<sup>241</sup> Ook bij de tweede lezing van het voorstel tot aanpassing van de Grondwet, op 22 december 1971, stelde de PVDA de vrijdom van successiebelasting aan de orde, vanwege het ontbreken van duidelijkheid voor welke leden van de koninklijke familie deze vrijstelling zou gelden. De instemming van een tweederdemeerderheid kwam echter niet in gevaar. Vijf PVDA'ers onthielden hun steun aan het voorstel.<sup>242</sup> Na instemming (zonder beraadslaging en hoofdelijke stemming) van de Eerste Kamer, op 8 februari 1972, kon de aanpassing worden gepubliceerd in het Staatsblad.<sup>243</sup>

## 8 | Het inkomensbestanddeel

Het nieuwe financieel statuut van het koninklijk huis dat op 1 januari 1973 van kracht werd had als meest opmerkelijke wijzigingen ten opzichte van het oude statuut de afschaffing van de belastingvrijdom, gedeeltelijk althans, de invoering van het zogeheten 'inkomensbestanddeel' en een indexering van de uitkeringen. Het inkomensbestanddeel vormde één van de drie onderdelen van de uitkeringen aan de leden van het koninklijk huis uit 's Rijks kas. De andere twee onderdelen van die uitkeringen waren bedoeld voor de kosten van een deel van het hofpersoneel en voor de 'overige kosten'. Het inkomensbestanddeel werd in de discussies voorafgaand aan de invoering ervan, ook wel aangeduid als de 'salariscomponent' en het 'honorariumbestanddeel'.

Sinds 1973 was er in de Grondwet niet langer sprake van een bepaald bedrag dat de Koning elk jaar als 'inkomen' ontving, maar stond er dat de Koning jaarlijks van het Rijk 'uitkeringen' ontving, 'naar regels bij de wet te stellen'. Tot het moment van grondwetswijziging ontving de Koning ook daadwerkelijk één bedrag, een lumpsum als het ware, niet uitgesplitst naar de onderdelen waarvoor het was bedoeld. De Koning kon over dit bedrag dus naar eigen inzicht – 'vrijelijk' – beschikken. Maar vanaf 1973

werden er, zoals gezegd, drie componenten duidelijk van elkaar onderscheiden, met daaraan ook een bepaald bedrag verbonden. Het was overigens nadrukkelijk niet de bedoeling dat er over deze jaarlijks uit te keren bedragen ook elk jaar een parlementair debat zou worden gevoerd. De drie onderdelen – voor hofpersoneel, voor ‘overige kosten’ en het inkomensbestanddeel – werden geïndexeerd vanaf 1973, elk volgens een eigen methode, zodat eventuele noodzakelijke verhogingen van de uitkeringen ‘als vanzelf’ konden plaatsvinden.

Deze paragraaf neemt het ‘inkomensbestanddeel’ nader onder de loep. Vier vragen staan hierbij centraal. Ten eerste: waar kwam het idee vandaan om de Koning een salaris te verschaffen? Een ‘echt’ inkomen dus, met een andere betekenis dan het tot dan toe gebruikelijke begrip ‘inkomen’ (Grondwet, art. 22). Eerder is al beschreven (hoofdstuk 1) hoe verwarrend deze term was, daar het grondwettelijke ‘inkomen’ eerst en vooral was bedoeld als vergoeding voor door de Koning gemaakte kosten die aan de ambtsuitoefening waren verbonden. Ten tweede: was men dadelijk enthousiast over het geopperde idee of was het onderwerp van discussie? Vervolgens is de vraag aan de orde hoe de hoogte van dit inkomensbestanddeel moest worden vastgesteld. Welk criterium werd daarvoor gebruikt? En ten slotte zal worden bekeken welke relatie er was met de gelijktijdig ingevoerde – gedeeltelijke – afschaffing van belastingvrijdom.

### *Een nieuwe gedachte: een salaris voor de koningin*

Het idee van een ‘salaris’ kwam bij de Partij van de Arbeid vandaan. Tijdens de algemene beschouwingen van het najaar van 1966, op 11 oktober, maakte fractievoorzitter Nederhorst duidelijk waarom zijn partij weinig gecharmeerd was van het door het kabinet ingediende wetsvoorstel om het koninklijke inkomen te verhogen. Hij verwees naar de publieke opinie. Het publiek begreep maar weinig van de financiële regelingen voor het koninklijk huis. Waarom waren de koningin en de andere leden van het Huis vrijgesteld van alle personele lasten, dat wil zeggen: waarom hoefden zij geen inkomstenbelasting, geen vermogensbelasting en geen successierechten te betalen? En waarom – dat feit, aldus Nederhorst, stond ‘tegenover die belastingvrijdom’ – kreeg de Koning ‘in feite geen beloning in de vorm van een salaris’, voor de uitoefening van zijn ambt? De PvdA-fractievoorzitter formuleerde het kort en bondig: ‘Het publiek vindt het allemaal maar raar en ondoorzichtig.’ Hij was het daarmee eens

en concludeerde ‘dat deze zaak maar eens op de helling moet’.<sup>244</sup>

Een jaar later, in november 1967, herhaalde de PVDA-fractievoorzitter, maar nu in de persoon van Den Uyl, dit standpunt in een – vertrouwelijk – gesprek met minister-president De Jong. En nadat de premier alle fractievoorzitters had ingelicht – eveneens vertrouwelijk – over zijn voornemens ten aanzien van een geheel nieuwe financiële regeling voor het koninklijk huis, op 20 december 1967, zette Den Uyl alle verlangens van zijn fractie dienaangaande op papier. In een zestal punten verwoordde hij de partijwensen. Nummer 5 luidde als volgt:

Verwacht moet worden dat mijn fractie zich op het standpunt zal stellen dat de thans grondwettelijk bestaande vrijdom van personele lasten dient te verdwijnen. De adviesaanvraag aan het driemanschap [de commissie-belastingvrijdom] dient zich dan ook te richten op de modus quo en de consequenties van een dergelijke wijziging, terwijl de Regering de wenselijkheid daarvan als uitgangspunt stelt. Het gevoelen in mijn kring is dat de grondwettelijke regeling van het inkomen van de Kroon in haar geheel herziening behoeft. Als wenselijk wordt gezien een regeling waarbij het Staatshoofd naast een vergoeding voor de aan de ambtsuitoefening verbonden kosten een salaris voor de vervulling van het ambt zal genieten.<sup>245</sup>

De opstelling van de PVDA creëerde een politiek feit. Aangezien voor alle (grond)wetgeving betreffende de financiën van de Koning een tweederde-meerderheid in het parlement was vereist, was de steun van deze grootste oppositiepartij onontbeerlijk. Er moest dus met haar wensen rekening worden gehouden. De instelling van een commissie die over de belastingvrijdom ging adviseren had daarmee te maken, en ook een beschouwing van de hoogste ambtenaar van de premier, secretaris-generaal Van Nispen, begin januari 1968 maakt duidelijk dat er over het invoeren van een salaris werd nagedacht. Van Nispen was toen net aangewezen als secretaris van de commissie-belastingvrijdom. Vlak voor de aanvang van haar werkzaamheden schreef hij ‘Enige losse aantekeningen betreffende de belastingvrijdom van het Koninklijk Huis’ ten behoeve van de commissie. In aantekening nummer vier (van de vijf in totaal) somde hij een aantal uitzonderlijke lasten op, die de koningin alleen maar had omdat ze de koninklijke functie bekleedde. Bijvoorbeeld: het hebben van een duurder huishouden, extra uitgaven voor ‘het ophouden van het leefniveau’ van de koninklijke familie, een duurder woning (paleis Soestdijk), bepaalde ‘vermogensobjecten’ die enkel kosten met zich meebrachten zoals de Gouden

Koets en het huisarchief, de verplichting (*noblesse oblige*) tot het ruimhartig geven aan allerlei charitatieve doeleinden etc. Deze lasten drukten 'op het privévermogen en op de privé-inkomsten van de Koningin' en het was de belastingvrijdom die hiervoor 'enigszins compensatie' gaf. En Van Nispen vervolgde: 'Het laat zich denken dat deze kosten weer goed worden gemaakt door de Koningin voortaan een echt inkomen of honorarium te geven naast de onkostenvergoeding van artikel 22 grondwet, zoals dat artikel nu wordt geïnterpreteerd.'<sup>246</sup>

Hiermee werd duidelijk dat deze topambtenaar het idee van een salaris al snel als een reële mogelijkheid zag. De gedachte eventueel een honorarium voor de Koning te creëren, werd een punt van discussie in de commissie-belastingvrijdom. Van der Hoeven was een uitgesproken voorstander van het verstrekken van een salaris. Niet zo verwonderlijk natuurlijk, gelet op hetgeen zijn partijgenoten Nederhorst en Den Uyl er eerder over hadden gezegd. Hij sprak van de wenselijkheid van 'een persoonlijk inkomen' en van 'een waardering voor de uitoefening van de functie'.<sup>247</sup> De andere twee commissieleden, voorzitter Simons (vvd) en De Pous (CHU), waren geen tegenstanders van een beloningselement voor de functie als zodanig, maar waren wel sterk gekant tegen het splitsen van de uitkering aan de Koning in verschillende onderdelen, waaronder een afgebakend salaris. De Pous: 'Er schuilt gevaar in een splitsing tussen een onkostenvergoeding en een salaris. Hoe hoog wil men de monarchie bij de bepaling van dat salaris [...] waarderen?' Ook Simons zag het niet voor zich. Hij vreesde de onvermijdelijke 'discussies over de juiste hoogte ervan', hetgeen 'de Koninklijke waardigheid [zou] schaden'. En bovendien, de 'salarisbenadering' was ook minder gepast 'omdat de Koningin in feite permanent in functie is, terwijl salarissen veelal worden gerelateerd aan werkuren'. Daarnaast meende Simons dat de argumentatie ook moest 'passen voor de andere leden van de Koninklijke Familie die een grondwettelijke uitkering ontvangen en waarbij het ambt vager is, meer de representativiteit van de functie naar voren komt en de salarisgedachte terugwijkt'.<sup>248</sup>

De commissie-Simons kwam dan ook tot de conclusie, in een van haar laatste vergaderingen, 'dat het beloningselement met de niet-declarabele kosten één geheel vormt'.<sup>249</sup> In haar uiteindelijke advies, dat zij in april 1969 aan de minister-president stuurde, schreef zij dat de uitkeringen in de eerste plaats bestemd dienden te zijn voor 'alle normale lasten aan het koningschap verbonden'. 'Vervolgens', aldus de opvatting van de commissie, was het 'redelijk en gerechtvaardigd in de grondwettelijke uitkeringen tevens op te nemen een inkomen dat in overeenstemming is met de functies,

die de Drager van de Kroon en andere leden van het Koninklijk Huis vervullen.’ Zij liet daarbij in het midden hoe een en ander vorm zou moeten krijgen.<sup>250</sup> Deze wens, om de koninklijke uitkering nieuwe stijl, bevattende vergoedingen én een salarisdeel, ongedeeld te laten, is ook terug te vinden in ambtelijke stukken uit de eerste helft van 1969.<sup>251</sup> Pas op 20 september 1969 werd er voor het eerst gesproken over het inkomensbestanddeel als een apart te onderscheiden onderdeel van de uitkeringen.

Op die dag, er is al eerder naar verwezen, vond op Huis ten Bosch een unieke bijeenkomst plaats. Alle vier de leden van het koninklijk huis die recht hadden op een uitkering van het Rijk (koningin Juliana, prins Bernhard, kroonprinses Beatrix en prins Claus) waren hierbij aanwezig, alsook de minister-president (De Jong), de hoogste ambtenaren van Algemene Zaken (Van Nispen) en van Financiën (Huijsmans), de grootmeester van het Hof (Van Lynden) en de accountant van de koningin (Kraayenhof). De minister van Financiën (Witteveen) was wegens vakantie verhinderd. Onderwerp van gesprek waren alle onderdelen van de op stapel staande algehele vernieuwing van het financieel statuut. Prins Bernhard merkte op dat hij gaarne zag dat ‘dit kabinet’ zou aangeven, bijvoorbeeld in de memorie van toelichting op het wetsontwerp, ‘in welke orde van grootte de inkomenscomponent in de grondwettelijke uitkering van de Koningin en in de andere uitkeringen na afschaffing van de belastingvrijdom moet worden gezien’. Ook al zou de wet pas door een volgend kabinet behandeld kunnen worden (eerst moest immers de Grondwet worden gewijzigd), het zou twee voordelen hebben als er al eerder een indicatie van de hoogte van het bedrag bekend zou zijn. De Staten-Generaal zouden zich daarover ‘thans reeds kunnen uiten’ en een volgend kabinet zou daaraan ‘houvast’ hebben. De minister-president twijfelde. Hij wist niet of het zittende kabinet wel zo ver kon gaan. Bovendien leek het hem ook beter dat ‘het kabinet dat het wetsontwerp indient ter afschaffing van de belastingvrijdom, naar de omstandigheden van dan die hoogte van de inkomenscomponent bepaalt bij de vaststelling van de totale uitkering’. Besloten werd dat de contactcommissie Hof-Rijk over dit punt haar gedachten nader zou laten gaan.<sup>252</sup>

Twee weken later – op 2 oktober 1969 – besprak de contactcommissie het punt van het al dan niet kwantificeren van de onderdelen waaruit de grondwettelijke uitkering aan de Koning zou komen te bestaan. Zij deed dit naar aanleiding van de ter tafel liggende nota-Kronenberg, die drie componenten onderscheidde: de niet-declarabele salarissen, de niet-declarabele materiële uitgaven en het ‘honorarium- of salarisbestanddeel’.

(Zo zou het uiteindelijk ook precies in de wet komen, zij het onder iets andere benamingen.) Alle drie de componenten zouden jaarlijks worden geïndexeerd, maar alle drie volgens 'een ander indexcijfer'. Het zou een heel ingewikkeld systeem aan berekeningen opleveren. Huijsmans meende dat 'toch tot een systeem moet worden gekomen dat, met exacte cijfers toegelicht, aan het parlement kan worden uiteengezet'. En daarbij zou ook 'de factor belastingvrijdom naar voren gebracht moeten worden'. Volgens hem kon zo'n uiteenzetting alleen worden gegeven 'als ook cijfers worden genoemd en met name ook de drie componenten worden gekwantificeerd'. Van Nispen bracht daartegenin dat de commissie-Simons (waarvan hij de secretaris was) juist had geadviseerd om het bedrag van de grondwettelijke uitkering 'in één bedrag te presenteren'. Kraayenhof zei daarop dat de contactcommissie het eerst onderling hierover eens moest worden. Hijzelf vond dat in ieder geval wél zou moeten worden uiteengezet 'hoe de berekening van de indexering' tot stand zou zijn gekomen, maar een specificatie van de bedragen leek hem niet nodig: 'een zeker vertrouwen mag toch wel van de Kamers worden gevraagd'. De conclusie van de commissie luidde dat de drie componenten naar buiten toe niet afzonderlijk moesten worden gekwantificeerd. En Kronenberg zou verder gaan met rekenen, waarbij hij als uitgangspunt zou nemen: 1 miljoen voor alle drie de componenten.<sup>253</sup>

Tussen oktober 1969 en voorjaar 1970 kwamen de zojuist besproken twee punten uit achtereenvolgens het beraad op Huis ten Bosch en in de contactcommissie nog met enige regelmaat ter tafel, zowel in de contactcommissie als in de ministerraad als ook in ambtelijk overleg. Ten eerste: moesten de (drie) verschillende onderdelen van de uitkeringen *gekwantificeerd* naar buiten worden gebracht? Daarmee zou dus worden afgeweken van het advies van de commissie-Simons, waarmee de contactcommissie Hof-Rijk het in een eerste bespreking ook eens was. En ten tweede: als de eerste vraag toch bevestigend zou worden beantwoord, moest dan *het zittende kabinet* al een indicatie geven van de omvang van het inkomensbestanddeel (alsook de andere twee), terwijl het wetsontwerp dienaangaande pas door een volgend kabinet zou worden ingediend? Uiteindelijk werden beide vragen met ja beantwoord: De Jong zou de indicatie van de omvang van het inkomensbestanddeel geven, en het parlement mocht dit ook weten (alsook, vanzelfsprekend, de omvang van de andere twee onderdelen: kosten hofpersoneel en 'overige kosten').

Maar alvorens het verhaal verder te vertellen, met name over het debat in de eerste vier maanden van het jaar 1970 over het bepalen van de

hoogte van het inkomensbestanddeel – een bijzonder lastig onderdeel van het vernieuwingspakket en weldra aangeduid als ‘een hele hete aardappel’ – zullen we eerst ingaan op de volgende vraag. Was er een relatie tussen de invoering van het inkomensbestanddeel en de, gelijktijdig ingevoerde, afschaffing van de belastingvrijdom (gedeeltelijk althans), en zo ja welke dan precies?

*De relatie tussen de belastingvrijdom (deels opheffen) en het inkomensbestanddeel (invoeren)*

De vraag of er een relatie was tussen beide, is eigenlijk al beantwoord. Uit de hierboven aangehaalde uitspraken van diverse actoren bleek herhaaldelijk dat de introductie van het inkomensbestanddeel en de (gedeeltelijke) afschaffing van de belastingvrijdom in één adem werden genoemd. Ter illustratie daarvan zij hier de vraag van prins Bernhard aan minister-president De Jong herhaald. In de notulen van het verslag van de bijeenkomst op 20 september 1969, gemaakt door Van Nispen, staat zijn vraag onder kopje ‘Belastingvrijdom’:

Prins Bernhard zag gaarne dat dit kabinet [...] zou aangeven in welke orde van grootte de inkomenscomponent in de grondwettelijke uitkering van de Koningin en in de andere uitkeringen na afschaffing van de belastingvrijdom moet worden gezien.<sup>254</sup>

Beide onderdelen kregen ook voor het eerst een plek in de wet die vanaf 1973 in werking trad. In de interim-wet die betrekking had op de jaren 1971 en 1972 werden al wel enkele nieuwe elementen ingevoerd in de financiële verhouding Hof-Rijk, zoals de overbrenging van zoveel mogelijk kosten naar de rijksbegroting en de terugbrenging van het aantal ter beschikking gestelde paleizen van vier naar drie, maar een salariscomponent werd nog niet toegevoegd aan de uitkering aan de leden van het koninklijk huis. Dit met een verwijzing naar de nog bestaande belastingvrijdom. Blijft daarom alleen de vraag over welke relatie er dan *precies* was.

Sommigen spraken in termen van compensatie. Aangezien de belastingvrijdom zou gaan vervallen op privévermogen en op inkomsten uit privévermogen, hetgeen de familie volgens schattingen zo’n 1 à 1½ miljoen gulden per jaar zou schelen, moest er vanzelfsprekend elders geld bijkomen. Immers, de hele operatie was erom te doen geweest met de wet van

het kabinet-Cals uit 1966 om de financiële positie van de koningin te *verbeteren*. Op dat moment – midden jaren zestig – moest de koningin vanuit haar privébezit circa 2,5 miljoen gulden per jaar bijpassen. Degenen die het woord compensatie gebruikten, meenden dat deze gevonden moest worden in de uitkeringen die vanaf 1973 zouden worden verschaft: ofwel in het onderdeel vergoedingen voor gemaakte kosten ofwel, en dat werd het vaakst genoemd, in het (nieuw in te voeren) salarisonderdeel.

Anderen daarentegen hoedden zich ervoor het woord compensatie te gebruiken. Dit was helemaal niet aan de orde. Er kwam een compleet nieuw financieel statuut, afgestemd op de eisen van de tijd, waarbij én de belastingvrijdom ten dele zou worden afgeschaft én er een salaris voor bewezen diensten zou worden ingevoerd, maar welke onderdelen niet aan elkaar gekoppeld waren. Natuurlijk moest het een rechtvaardige regeling zijn. En dat de koningin er bij de nieuwe regeling financieel op vooruit zou gaan, was voor niemand een probleem. In de nieuwe regeling zou het nadeel van de opheffing van belastingvrijdom echter *niet* worden gecompenseerd door hetzelfde bedrag via de uitkeringen terug te geven.

Om een en ander te verduidelijken, zullen van beide posities voorbeelden worden gegeven, te beginnen met uitspraken van personen die in termen van compensatie dachten (al dan niet met gebruikmaking van letterlijk dat woord). Tijdens een van de vergaderingen van de commissie-belastingvrijdom, in het najaar van 1968, verklaarde *De Pous* dat het noodzakelijk was een verminderd vermogen van de Koning (door successie) tijdens de duur van het koningschap weer aan te vullen. Eerst had hij gedacht aan een bedrag van 500.000 gulden voor ‘besparingen’, maar die gedachte had hij spoedig weer laten varen. Vervolgens zei hij: ‘Tegenover het verschuldigde belastingbedrag zal echter iets van gelijke grootte moeten worden gesteld.’<sup>255</sup> In een volgende vergadering herhaalde hij ‘dat tegenover belastingheffing iets moet worden gesteld’. Het bedrag voor de niet-declarabele kosten zou ‘een overschotement’ moeten bevatten.<sup>256</sup> Eveneens in het najaar van 1968 opperde *Kraayenhof*, de accountant van de koningin, tijdens een bespreking van de stuurgroep Hof-Rijk, om in het koninklijke inkomen ‘een apart bedrag’ op te nemen ‘waaruit besparingen kunnen voortkomen en het verlies kan worden gecompenseerd, dat eventueel ontstaat na (gedeeltelijke?) opheffing van de belastingvrijdom’.<sup>257</sup> Terzelfder tijd, in oktober 1968, schreef de minister voor hulp aan ontwikkelingslanden *Udink* (CHU) een brief aan zijn partijgenoot *De Pous*, waarin hij ‘het oordeel van Henk’ – de minister van Binnenlandse Zaken Henk

Beernink (eveneens CHU) – en hemzelf gaf ‘ten aanzien van het inkomen van de Kroon’:

Wij zijn beide van oordeel, dat aan een opheffing van de belastingvrijdom wel niet zal zijn te ontkomen. De gedachte die je opperde om langs andere wegen, zij het niet formeel maar dan toch in ieder geval materieel, tot een soort compensatie te komen, komt ons in dit verband uiteraard als zeer aantrekkelijk voor.<sup>258</sup>

In maart 1969, toen het advies van de commissie-Simons er nog niet was, had *Belinfante*, topambtenaar van Justitie, het volgende opgemerkt in een brief aan ‘zijn’ minister Polak: ‘dat de belastingvrijdom van invloed zal zijn op het bedrag van het inkomen van de Kroon, is buiten kijf’.<sup>259</sup> In de zomer van dat jaar werden in een vergadering van de contactcommissie Hof-Rijk de persreacties op het rapport van de commissie-Simons besproken. *Van Nispen* zei de indruk te hebben dat die reacties ‘vooral in de richting wijzen dat de lijn van de commissie-Simons verder moet worden doorgetrokken’: het privé-inkomen en het privévermogen moesten ‘gewoon belastingplichtig worden zonder veel speciale aftrekposten, terwijl anderzijds door het hoger stellen van de grondwettelijke uitkering de consequenties worden opgevangen’.<sup>260</sup>

Vier maanden jaar later, in oktober 1969, schreef premier *De Jong* aan zijn collega-ministers een notitie waarin hij een overzicht gaf van de voorlopige standpunten die betreffende de financiële verhouding van het koninklijk huis en het Rijk waren bereikt. In het stuk, dat was bedoeld ter bespreking in de ministerraad, schreef hij onder meer het volgende:

De commissie-Simons en de Grondwetcommissie leggen er [...] de nadruk op dat tegelijk met de afschaffing van de belastingvrijdom ‘een adequate regeling van de financiële positie van de Kroon’ getroffen moet worden. De grondwettelijke uitkeringen zullen daartoe met een inkomenscomponent moeten worden verhoogd.<sup>261</sup>

In een notitie van Van Nispen van maart 1970, waarin hij een stand van zaken gaf betreffende de herziening van het financieel statuut, schreef hij dat ‘het standpunt [van het kabinet] is dat voor de druk die het koningschap op het privé-vermogen blijft uitoefenen, compensatie moet worden gevonden in het honorarium dat de Koningin voortaan gaat krijgen na afschaffing van de belastingvrijdom’.<sup>262</sup> En tot slot een ci-

taat uit een brief van minister-president *Biesheuvel*, die hij in maart 1972 verzond aan alle ministers, bedoeld om te worden besproken in de ministerraad. De brief handelde over het wetsontwerp financieel statuut koninklijk huis. Per 1 januari 1973 zou er voor het eerst belasting worden geheven over het privévermogen van de leden van het koninklijk huis en de daaruit genoten inkomsten, zo stond er geschreven. En direct daarop volgend: ‘Hier staat tegenover dat een inkomensbestanddeel [...] in de uitkeringen voor het Koninklijk en erfprinselijk echtpaar wordt opgenomen.’<sup>263</sup>

Na deze citaten van betrokkenen bij het onderwerp, uit de periode 1968-1972, waarin vooral in termen van compensatie werd gedacht, volgen nu de opvattingen van betrokkenen die de zaak heel anders zagen. Tijdens vergaderingen van de commissie-belastingvrijdom waarin De Pous zijn – hierboven uiteengezette – ‘compensatie-opvattingen’ uiteen zette, gingen commissievoorzitter *Simons* en *Van der Hoeven* daar dwars tegenin. Van der Hoeven zei, in december 1968, dat het voor hem ‘een principieel punt’ was, of de commissie ‘voor verlies van belastingvrijdom compensatie moet aanvaarden’. Hij vond in ieder geval van niet. Hij zag het zo, ‘dat er een financiële regeling moet komen die zich verdraagt met belastingheffing’. En *Simons* wees erop, in diezelfde vergadering, dat de wijze van denken van De Pous ‘te veel door de situatie van nu’ was bepaald.<sup>264</sup> In februari 1969 concludeerde de commissie, in overeenstemming met de opvatting van een meerderheid van haar leden: ‘De gedachte van een compensatie tegenover de belastingheffing in de privé-sector wordt niet aanvaard.’ Om aldus te vervolgen: ‘Wel dat in het grondwettelijk bedrag ook een vergoeding voor de functie moet zitten.’ Volgens de commissie moest een consequentie van de belastingheffing zijn, dat het privé-inkomen en -vermogen in het vervolg geheel vrij zouden blijven van de financiële druk van het Koningschap; en daarom moest er dus in het grondwettelijk inkomen naast de niet-declarabele kosten ook een vergoeding voor de functie worden verdisconteerd (in één bedrag). De woorden van Van der Hoeven bijna letterlijk herhalend: ‘De nieuwe financiële regeling zal zich met belastingplichtigheid moeten verdragen.’<sup>265</sup>

Een jaar later – januari 1970 – zou *Simons*, geheel in deze lijn, vraagtekens zetten bij een bepaalde passage in een conceptregeringsstuk ‘nopens belastingvrijdom’ (de status van het stuk was hem overigens niet geheel duidelijk, maar het was hem voor commentaar voorgelegd). *Simons* vroeg zich af of het ‘verstandig’ was die passage op te nemen: ‘Zij zou de indruk kunnen wekken dat de regering het nadeel van de gedeeltelijke be-

lastingvrijdom voor het Koninklijk Huis zou willen compenseren.’ En de oud-voorzitter van de commissie-belastingvrijdom vervolgde: ‘Dat is niet de bedoeling en het zou dunkt mij ook slecht worden ontvangen.’ Simons adviseerde het woord ‘honorariumbestanddeel’ sowieso te vermijden. Hij verwees naar het – ruim een half jaar daarvoor uitgebrachte – rapport van zijn commissie voor de zijns inziens beste formulering voor de introductie van een ‘echt’ inkomen voor koningin Juliana, prins Bernhard, prinses Beatrix en prins Claus. Letterlijk herhaalde hij uit het rapport dat het ‘redelijk en gerechtvaardigd’ was om ‘in de grondwettelijke uitkeringen tevens op te nemen een inkomen dat in overeenstemming is met de functies, die de Drager van de kroon en andere leden van het Koninklijk Huis vervullen.’ Zó zou het kabinet het nieuw in te voeren inkomen moeten motiveren.<sup>266</sup>

Twee maanden daarvoor, in november 1969, had de ministerraad uitvoerig gediscussieerd over de financiële verhouding van het koninklijk huis en het Rijk. Het agendapunt leverde niet minder dan vijf pagina’s notulen op. Opmerkelijk was het standpunt van *Witteveen*, de minister van Financiën. Hij was niet alleen tegenstander van het plaatsen van een inkomenscomponent tegenover de belastingvrijdom, maar hij meende tevens dat een inkomensbestanddeel überhaupt niet nodig was. Zijn mening werd aldus genotuleerd: ‘Minister Witteveen merkt op dat er geen component bij dit inkomen moet worden gevoegd tegenover het wegvallen van de vrijdom, maar de grondwettelijke uitkeringen moeten adequaat zijn om alle functionele uitgaven te dekken.’<sup>267</sup> Hiermee nam Witteveen een eenzaam standpunt in. Er waren anderen die ook meenden dat *alle* functionele uitgaven gedekt moesten zijn in de uitkeringen vanwege het Rijk, maar tegenstanders van een ‘echt inkomen’ – al dan niet in verband met het wegvallen van gedeeltelijke belastingvrijdom – waren er eigenlijk niet. De Jong haastte zich dan ook om te zeggen ‘dat er wel een inkomen voor de koningin moet komen’. Maar hij voegde daaraan toe dat hij wel zou nagaan hoe de tekst (de discussie werd gevoerd aan de hand van twee brieven van de minister-president) op dit punt zo kon worden veranderd ‘dat er geen misverstand ontstaat’.<sup>268</sup>

In het voorjaar van 1970 sprak Witteveen zich opnieuw over beide punten uit. Hij leek zich inmiddels te hebben neergelegd bij het feit dat er een inkomenscomponent aan de uitkeringen zou worden toegevoegd, maar wilde dit bedrag dan wel zo beperkt mogelijk houden (hierover zo dadelijk meer). Hij bleef echter mordicus gekant tegen het leggen van een relatie tussen de opheffing van de belastingvrijdom en dat inkomensbestanddeel.

Toen op 23 maart zijn secretaris-generaal Huijsmans hem zei dat hij ‘sterk de indruk’ had gekregen dat het totaal van de bedragen die de premier op dat moment noemde als inkomen voor de koningin (1,2 miljoen gulden), ongeveer overeenkwam met het bedrag dat men voor gedeeltelijke opheffing van de vrijdom aan belastingen zou gaan betalen – en dat dus het verlies via de uitkeringen zou worden goedgeemaakt – reageerde hij zeer onttemd. Hij vond dit ‘een toch niet aanvaardbare benadering en begon zich zo langzamerhand af te vragen of wij deze gehele belastingvrijdom niet moesten laten schieten omdat naar zijn indruk de ontwerp-regeling in zijn totaliteit gezien toch wel bijzonder genereus was ten aanzien van het Koninklijk Huis’.<sup>269</sup>

*Huijsmans* maakte zich net als zijn minister grote zorgen over de relatie die werd gelegd tussen enerzijds het opheffen van belasting en anderzijds het invoeren van een inkomenscomponent. Tijdens de vergadering van de contactcommissie op 13 februari 1970 meende hij dat de regering bij haar motivering van de invoering van een echt inkomen zou moeten zeggen dat er sprake was van ‘een zelfstandig inkomensbestanddeel’ dat in het geheel van de nieuwe opzet ‘redelijk’ was en waarbij ‘de consequenties van de opheffing van de belastingvrijdom bewust buiten beschouwing’ waren gelaten.<sup>270</sup> In een notitie aan de minister, gedateerd 16 april 1970, wees hij erop dat ook vanuit het Hof bij de bepaling van het inkomensbestanddeel de gedachte meespeelde van ‘een zekere relatie’ tussen het effect van de gedeeltelijke opheffing van de belastingvrijdom, door hem geschat op 1 à 1½ miljoen gulden, en de te fixeren uitkeringen uit de schatkist. En opnieuw formuleerde hij het standpunt: ‘Uiteraard een ten onrechte gelegde relatie.’<sup>271</sup> Vijf dagen later, in een volgende notitie aan Witteveen, wees Huijsmans op de opvatting van Van Nispen, die toch ook maar bleef denken in termen van compensatie.<sup>272</sup> Huijsmans verzekerde zijn minister dat hij daartegen ‘zwaar’ had geopponeerd:

Het hele systeem is nl. uitgewerkt [...] op basis van de gedachte dat alle functionele kosten hetzij rechtstreeks hetzij via het systeem van declaraties ten laste van de schatkist zijn gebracht. Verder dat het absoluut onjuist is van de ene kant de belastingvrijdom op te heffen, maar van de andere kant de consequenties daarvan op een gecamoufleerde wijze weer ongedaan te maken.<sup>273</sup>

Van Nispen vond overigens wel dat die relatie, die er volgens hem dus wel was, *niet* als zodanig naar buiten mocht worden gebracht. In de contactcommissie van 26 maart 1970 stelde hij dat:

wel intern maar niet naar buiten de redenering kan worden gevolgd dat het Koninklijk Huis in de huidige regeling zijn uitgaven heeft kunnen dekken uit het grondwettelijk inkomen en de belastingvrijdom; nu die vrijdom voor een deel wordt afgeschaft moet de grondwettelijke uitkering alle uitgaven dekken. Naar buiten moet de hoogte van het inkomensbestanddeel worden verdedigd door erop te wijzen dat in de uitkering een inkomen wordt ingebouwd waardoor de leden van het Koninklijk Huis een equivalent ontvangen van hetgeen ook ieder ander heeft.

Het kabinet zou in de Kamer geen toespelingen moeten maken op ‘die relatie’; het kabinet zou die relatie überhaupt niet moeten leggen, aldus Van Nispen.<sup>274</sup>

*‘Een hele hete aardappel’: het bepalen van de hoogte van het inkomensbestanddeel*

Op 12 januari 1970 sprak de contactcommissie Hof-Rijk uitvoerig over de bepaling van de hoogte van de honorariumbestanddelen. Kraayenhof pleitte ervoor deze nu reeds vast te stellen: ‘dan is de zaak rond en behoeven later niet opnieuw discussies te worden gevoerd.’ Het was immers ‘déze regering’ die de opheffing van de belastingvrijdom voorstelde; dan lag het voor de hand ‘dat zij dan ook een voorstel doet ten aanzien van de hoogte van de honorariumcomponenten’. Huijsmans wees erop, om misverstanden te voorkomen, dat er op dat moment gewerkt werd met een *hypothese* van 1 miljoen gulden voor elk bestanddeel in de uitkeringen: hofpersoneel, overige uitkeringen en inkomensbestanddeel; maar die bedragen waren ‘alleen maar voor het gemak aangenomen’. Immers: ‘Over min of meer exacte cijfers heeft nog nooit een gesprek plaats gehad.’ Van Nispen wees erop dat de vaststelling van het honorariumbestanddeel natuurlijk geen zaak was van de contactcommissie, maar ‘van overleg tussen de minister-president en de Koningin’. Overigens vond hij het nog niet zo’n gek idee dat dit kabinet al ‘iets’ zou zeggen over de hoogte van het honorariumbestanddeel omdat er ‘inderdaad een samenhang met de afschaffing van de belastingvrijdom’ was.<sup>275</sup>

In de volgende vergadering, op 23 januari, zei Van Nispen dat hij de huiver van de ministers ‘om een bedrag tegenover de Kamers te noemen’ wel kon begrijpen. Maar Kraayenhof zei dat het onvermijdelijk was. Het hoorde nu eenmaal, zo zei hij opnieuw, ‘bij het gehele door de regering

gepresenteerde systeem inclusief het voorstel tot afschaffing van de belastingvrijdom'. Hij vertelde dat hij met de koningin had gesproken over dit onderwerp. Zij had gezegd dat ze 'ten aanzien van de hoogte van het bedrag graag een suggestie [zou] ontvangen van de zijde van het kabinet'. Huijsmans meende dat de premier dan wel eerst 'nader gedocumenteerd' moest zijn. Kronenberg, ook ter vergadering aanwezig, werd gevraagd 'terzake een notitie op te maken' en deze voor te leggen aan Van Nispen en Huijsmans.<sup>276</sup>

Op 9 februari had Kronenberg, de directeur van de inspectie der rijksfinanciën, van het ministerie van Financiën, de gevraagde notitie in concept gereed.<sup>277</sup> Hierin zette hij uiteen dat de vaststelling van het inkomensbestanddeel vanuit drie benaderingen kon geschieden. Ten eerste vanuit het 'benodigd bedrag': welke kosten waren nog niet door de uitkeringen (zoals vastgesteld in de financiële interim-regeling, voor 1971 en 1972)<sup>278</sup> afgedekt, die 'gedeeltelijk functioneel kunnen zijn [...] maar overigens een zuiver privékarakter zullen dragen' – zoals doop-, huwelijks- en begrafenisplechtigheden. Kronenberg zelf was geen voorstander van deze benadering, daar deze 'zou leiden tot een bemoeienis van de overheid met de zaken van het Koninklijk Huis, die verder gaat dan i.v.m. de uitoefening van het Koningschap kan worden gerechtvaardigd en vermoedelijk toch een [...] niet te kwantificeren element van een vrij beschikbare marge als discussiepunt' openlaat. Ten tweede: een 'benadering vanuit vergelijking met andere inkomens', bijvoorbeeld met andere West-Europese koningen, met 'de hoogste salarieringen in het bestuurlijke vlak' of met 'de hoogste inkomens in de particuliere sector'. Maar ook over deze benadering was Kronenberg niet erg enthousiast. Volgens hem zou deze methode 'weinig perspectief bieden'. Niet alleen liep 'de positie van de West-Europese koningshuizen [...] op het punt van de financiële relatie met de overheid [...] nogal uiteen', maar ook boden 'de hoogste salarieringen in het bestuurlijke vlak in binnen- en buitenland en bij internationale organen [...] onvoldoende aanknopingspunten om via een verhoudingsgetal tot een "redelijk inkomensbedrag" voor de Koning te komen'.<sup>279</sup>

De derde benadering ten slotte was die 'vanuit afschaffing belastingvrijdom'. Kronenberg wees er in dit verband op dat er destijds, na de indiening van het wetsontwerp van het kabinet-Cals, vanuit de Tweede Kamer 'sterke aandrang' was uitgeoefend 'om van het bedrag, waarmee de functionele uitgaven van de Koninklijke Hofhouding konden worden gedekt, een substantieel bedrag af te trekken'. Hoewel die aandrang 'mede was ingegeven door ongunstige reacties in den lande op de verdubbeling

van het grondwettelijk inkomen', hield een en ander toch in dat men 'volledige vergoeding van functionele kosten niet zonder meer wilde laten samengaan met de faciliteit van de belastingvrijdom'. Indien men nu dus bij de vaststelling van het inkomensbestanddeel rekening wilde houden met die destijds in de Kamer naar voren gebrachte opvatting, dan moest dat inkomensbestanddeel 'blijven beneden het bedrag, dat met de bestaande belastingfaciliteit is gemoeid'. Maar een moeilijkheid bij deze benadering was dan weer 'dat de regering steeds heeft gesteld dit bedrag niet te kunnen vaststellen'. Kronenberg suggereerde dat men in de definitieve regeling dan toch wellicht van een strikte scheiding zou moeten uitgaan, waarbij 'alle functionele en andere fiscaal aftrekbare kosten' uit de uitkeringen zouden worden gedekt en 'het privé-inkomen volledig belastbaar zou zijn (inkomsten plus vermogensbelasting maximaal 80% van het belastbare inkomen)'. Hij voegde er 'overigens' nog aan toe dat deze benadering 'weinig houvast' bood voor de verderaf liggende toekomst, 'waarin het vermogen van de Koningin over Haar kinderen zal zijn verdeeld'. Immers: 'De betekenis van het al of niet handhaven van de belastingfaciliteit is dan nog slechts een fractie in vergelijking met de huidige situatie.'<sup>280</sup>

Kronenberg besloot zijn notitie met het advies aan het kabinet om zijn standpunt ten aanzien van de inkomensbestanddelen 'in een zo vroeg mogelijk stadium' kenbaar te maken. De reden die hij daarvoor gaf was de volgende:

Kwesties betreffende de financiële posities van het Koninklijk Huis blijken in den lande nogal emotioneel beladen te zijn. Dit betekent, dat voorstellen tot wijziging zodanige publieke reacties kunnen opleveren, dat beslissingen niet op korte termijn kunnen worden genomen.

Als het kabinet deze aanbeveling zou overnemen en de voorstellen tijdig zou presenteren, dan zou er volgens Kronenberg ruime gelegenheid zijn om 'de voorstellen in de publieke meningsvorming te laten bezinken'. Hij zag ook nog een praktisch voordeel van het spoedig bekend maken van 'een voorlopig standpunt' ten aanzien van de inkomensbestanddelen:

Indien dit thans zou gebeuren, zou dat ook een uit pragmatisch oogpunt zeer wenselijke verdeling van de verantwoordelijkheid voor deze zaak over twee Kabinetten en twee Tweede Kamers meebrengen; thans kan men zich enigszins vrijblijvend uitspreken en straks kunnen de dan verantwoordelijke

organen teruggrijpen op deze uitspraken en de eventuele reacties, die daarop zijn gekomen, waardoor het gemakkelijker zal zijn om zonder vertraging tot een definitief besluit te komen.<sup>281</sup>

Op 13 februari werd in de contactcommissie uitgebreid gediscussieerd over een nota van Kronenberg, gedateerd 12 februari 1970.<sup>282</sup> De opsteller ervan lichtte toe dat in het betoog 'geen rekening is gehouden met het eventueel opnemen van een risico-element in de inkomensbestanddelen', maar wel met 'ten dele functionele kosten als doopplechtigheden'. Dit laatste was 'in overeenstemming met de visie van staatssecretaris Grapperhaus dat het privé-inkomen geheel buiten de functionele sfeer moet worden gehouden'. Van Nispen zei dat met het risico-element ook geen rekening behoeft te worden gehouden omdat ervan uitgegaan mocht worden dat bij beëindiging van de functie altijd een financiële regeling zou worden getroffen. Hij was van mening dat, 'om een aanwijzing te krijgen voor de hoogte van het inkomensbestanddeel', zou moeten worden nagegaan 'welke aspecten nog niet worden afgedekt' door het nieuwe financiële statuut. Maar de consequenties van de opheffing van de belastingvrijdom zouden bij de bepaling van het bedrag geen rol mogen spelen. Deze laatste uitspraak is opmerkelijk omdat Van Nispen zowel voor als na februari 1970 (zie hierboven) opmerkingen maakte van een andere strekking. 'Misschien zou', zo besloot Van Nispen zijn bijdrage, 'een relatie kunnen worden gezocht met een buitenlandse functie', waarbij hij vermoedelijk, net als Kronenberg, vooral dacht aan andere West-Europese koningen.

Huijsmans zei dat hij het een moeilijke zaak vond 'te zoeken naar groepen van privé-uitgaven' die niet door het nieuwe financieel statuut zouden worden gedekt. Ook de vergelijking met een buitenlandse functie leek hem niet zinvol, 'omdat dan toch telkens het hele financiële pakket per land erbij in het oog moet worden gehouden'. Huijsmans kwam vlot tot de slotsom dat het vaststellen van het inkomensbestanddeel voor de koningin 'een politieke prik' bleef. Hij voegde eraan toe: 'Ideaal zou zijn als die prik zou kunnen worden onderbouwd, zodat de minister-president in het seniorenenconvent bijvoorbeeld zou kunnen wijzen op salarissen voor buitenlandse functies; er zal echter begrip voor moeten zijn dat voor de hoogste functie in de staat niet een inkomensbestanddeel rationeel te becijferen is.' Toch had Huijsmans al wel een idee van de marges. Een bedrag van 500.000 gulden leek hem 'zeker nodig', een bedrag van 1 miljoen gulden zou het echte maximum zijn, inclusief de eerder vastgestelde 200.000 gulden waar de koningin sowieso recht op had.<sup>283</sup> Het eerstgenoemde bedrag

zou geen problemen opleveren – politiek bezien, bedoelde hij – bij de 1 miljoen waren ‘moeilijkheden te verwachten’. Wellicht zou ‘7 ½ ton inclusief [de 2 ton]’ een goed voorstel zijn. Kraayenhof zei dat hij de volgende bedragen wel eens ‘vrijblijvend’ had genoemd: 9 ton (inclusief) voor de koningin, 2 ½ ton voor prins Bernhard en prinses Beatrix, en 1 ¾ ton voor prins Claus.<sup>284</sup>

In de vergadering van 20 februari 1970 werd het vierde concept van de memorie van toelichting op het wetsontwerp Inkomen Kroon besproken. Van Nispen wees op ‘het standpunt van Financiën’ om verder te gaan dan de commissie-Simons en ‘geen bijzondere aftrekposten als gevolg van het Koningschap op privé-inkomen en vermogen toe te laten, omdat in de uitkeringen daarvoor compensatie kan worden geboden’. Dat ‘compensatie-element moeten wij dan’, aldus Van Nispen, ‘in de vorm van verhoging van het honorarium realiseren’. Hij verwachtte ‘terzake ook een inbreng van de kant van het Hof alvorens de ministers trachten tot een concreet voorstel te komen’.<sup>285</sup> In een ‘stand van zaken-notitie’ van enkele weken later, 12 maart, merkte Van Nispen op dat ook het kabinet van plan was om de ‘hoge incidentele uitgaven b.v. in verband met huwelijks- of doopplechtigheden’ niet langer te laten drukken op het privévermogen van de koningin, maar op te nemen in de uitkeringen. Volgens Van Nispens notitie luidde het kabinetsstandpunt:

dat voor de druk die het koningschap op het privé-vermogen blijft uitoefenen, compensatie moet worden gevonden in het honorarium dat de Koningin voortaan gaat krijgen na afschaffing van de belastingvrijdom.

En daarmee week het kabinet ‘terecht’ af, aldus Van Nispen, van het advies van de commissie-Simons. Ten aanzien van de vaststelling van de ‘honoraria’ dacht de secretaris-generaal van Algemene Zaken aan 750.000 gulden voor de koningin (nog op te hogen vanwege de incidentele kosten), 175.000 gulden voor prins Bernhard, 150.000 voor de kroonprinses en 100.000 voor haar echtgenoot. Een voorstel daartoe zou aan het koninklijk huis moeten worden gedaan.<sup>286</sup>

Een dag later schreef ook de secretaris-generaal van Financiën een – negen bladzijden tellende – notitie voor zijn minister, om hem bij te praten over alle aspecten van het in wording zijnde nieuwe financieel statuut. Betreffende het ‘honorariumbestanddeel’ – ‘in feite het belastingvrije salaris’ – na de grondwetsherziening stelde Huijsmans dat daarvoor op dat moment al een indicatie moest worden gegeven. Ten eerste omdat anders het

toekomstbeeld onvolledig zou zijn en ten tweede omdat het een ‘taktisch voordeel’ had: ‘de volle verantwoordelijkheid voor dit precaire punt’ zou op die wijze ‘over twee kabinetten [...] worden verdeeld’. Kronenberg had dat eerder ook al gezegd. Huijsmans legde uit dat de contactcommissie zich nog niet over de hoogte had uitgesproken, ‘omdat het in feite een politieke prik is’. En ook hij ging in, net als Van Nispen in diens notitie aan De Jong, op het punt van de incidentele functionele kosten, die niet door de koningin privé maar door de staat zouden moeten worden betaald. Vermoedelijk zouden die kosten niet ten laste van de rijksbegroting komen, maar van de uitkeringen.<sup>287</sup>

Vijf dagen later, op 18 maart 1970 – het onderwerp was duidelijk in de snelkookpan terechtgekomen – vergaderden de vijf meest betrokken ministers (De Jong, Witteveen, Polak, Beernink en Schut) en hun secretarissen-generaal alsmede staatssecretaris Grapperhaus over de verschillende aspecten van het financieel statuut. De notulen vermelden dat, ‘naar te verwachten viel [...] de vaststelling van het zogenaamde inkomstenbestanddeel een hele hete aardappel’ bleek te zijn. Er bestond wel eenstemmigheid over het feit *dat* een duidelijke indicatie ervan zou moeten worden gegeven. Maar welke? Minister-president De Jong noemde een aantal bedragen: voor de koningin bijvoorbeeld 750.000 gulden honorarium en een totaal van 1,2 miljoen gulden. Witteveen achtte zo’n totaalbedrag voor de koningin ‘zeer hoog’ en ‘niet te verdedigen’. Een en ander ‘voornamelijk tegen de achtergrond dat alle onkosten de facto verbonden aan de uitoefening van de Koninklijke functie al ten laste van de staat kwamen’. Wat zou dan de motivering van dat bedrag moeten zijn? De ministers kwamen er niet uit. Besloten werd de discussie voort te zetten in de ministerraad. Huijsmans vreesde dat ‘het bepaald geen eenvoudige zaak zal zijn om tot vaststelling van een bedrag te komen en daarvoor een zinnige verdediging te vinden’.<sup>288</sup> Overigens had Witteveens ambtsvoorganger Vondeling deze moeilijkheden voorzien: in zijn in 1968 verschenen boek *Nasmaak en voorproef* noteerde hij: ‘Ik zie een vreselijk geharrewar over het “rechtvaardige” loon van de hoogste ambtsdragers in het verschiet’.<sup>289</sup>

Uit de notulen van de ministerraad van 20 maart zou men kunnen afleiden dat het inkomensbestanddeel onbesproken was gebleven bij het agendapunt inkomen van de Kroon. Uit een bijpraatsessie van minister Witteveen met zijn staatssecretaris en secretaris-generaal, drie dagen later, werd echter duidelijk dat er wel degelijk over was gediscussieerd in de raad. Witteveen vertelde in de sessie namelijk dat de vaststelling van het inkomensbestanddeel het moeilijkste punt was geweest. De Jong had ‘we-

derom' het bedrag van 7,5 ton 'exclusief de 2 ton' genoemd en Witteveen zei opnieuw dat dat bijzonder hoog en niet te motiveren was. De ministerraad kwam er evenmin uit; besloten was dat De Jong en Witteveen samen moesten proberen een oplossing te vinden. Volgens Witteveen, zo zei hij tegen Grapperhaus en Huijsmans, was 5 ton echt het maximale als 'politieke prik' – andermaal: exclusief die 2 ton, welk bedrag 'dan in de presentatie volledig op de achtergrond moet worden gedrongen'.<sup>290</sup> Vermeldenswaard is nog de uiteenzetting die de premier in de ministerraad van 20 maart gaf over de verdere procedure van de 'Herziening van het financieel statuut', dat wil zeggen de interim-wet die zou gelden in de jaren 1971 en 1972, dus vóór de grondwetwijziging. De Jong wees er ten eerste op dat spoed geboden was en ten tweede dat de raad desondanks nog slechts een voorlopig standpunt kon bepalen daar hij er eerst nog met de koningin over moest spreken. En voorts, letterlijk uit de notulen:

Voor indiening bij de Kamer zal spreker [premier De Jong] overleg plegen met de fractievoorzitters en hun een toelichting geven waardoor evenals de vorige maal wordt voorkomen dat zaken bij de Kamerbehandeling aan de orde worden gesteld die beter tevoren intern kunnen worden besproken.

Terzijde: deze werkwijze van De Jong – om steeds vóór indiening van een dergelijk gevoelig wetsontwerp te gaan praten met de fractievoorzitters, achter gesloten deuren – beviel hem zó goed dat hij deze methode, in mei 1972, nadrukkelijk ook aanbeval bij zijn opvolger Biesheuvel.<sup>291</sup>

Weer enkele dagen later – 26 maart – vergaderde de contactcommissie opnieuw over het honorarium. Opmerkelijk is dat Kraayenhof zei dat de koningin 'direct akkoord zou gaan met vaststelling van de inkomensbestanddelen van de grondwettelijke uitkeringen ten behoeve van haarzelf, prins Bernhard, prinses Beatrix en prins Claus, indien deze bestanddelen zouden worden vastgesteld op ..., exclusief hetgeen in de andere uitkeringscomponenten voor privé-uitgaven is verdisconteerd'.<sup>292</sup> Opmerkelijk, omdat in het verslag geen bedragen zijn ingevuld. Huijsmans informeerde daarop naar de motivering van de hoogte van de bestanddelen: 'Deze bedragen zijn belastingvrij!' Van Nispen opperde dat de minister-president in de Tweede Kamer zou kunnen zeggen dat de bedragen, gezien de uitgaven die de koningin heeft, 'redelijk' zijn. Maar hij voegde eraan toe dat De Jong 'dan wel eerst zelf innerlijk overtuigd [moest] zijn dat die redelijkheid bestaat. Dan kan hij zeggen dat hij zijn bewering niet kan bewijzen omdat er dan teveel privé-gegevens ter tafel zouden moeten komen maar dat hij

uit eigen wetenschap voor de redelijkheid van die bedragen kan instaan.’ Van Nispen gaf toe: ‘Een erg sterk verhaal is dit overigens niet.’<sup>293</sup>

Kraayenhof voegde een nieuw argument toe: de leden van het koninklijk huis konden met het oog op hun onafhankelijke positie niet ‘allerlei lucratieve functies’ aannemen. Vervolgens zei Van Nispen dat het gewenst was dat de ministerraad vertrouwelijk over een accountantsrapport zou kunnen beschikken, waardoor de raad ‘de innerlijke overtuiging’ zou kunnen krijgen dat bepaalde bedragen ‘redelijk’ zijn. Dan zou ook beter naar buiten verdedigbaar worden dat de bedragen ‘gezien het vermogen, de inkomsten en het peil van de uitgaven van de Koningin’ redelijk waren. Kraayenhof antwoordde dat Van Braam die gegevens ‘zo kan afgeven’. Maar een accountant kon een verklaring ‘als door de heer Van Nispen bedoeld, niet geven’.<sup>294</sup> Huijsmans was het met Van Nispen eens: ‘Van het eerste belang is dat de ministers zelf innerlijk overtuigd zijn van de redelijkheid van de voorgestelde bedragen.’ Besloten werd dat Kraayenhof en Van Lynden de koningin zouden vragen ‘ten behoeve van de ministers’ inzage te geven in haar bijzondere uitgaven. In een gesprek van De Jong en Witteveen met de koningin zou dan over de grootte van de inkomensbestanddelen ‘vruchtbaar’ kunnen worden overlegd.<sup>295</sup>

Het was inmiddels april, de tijd begon te dringen – voor de zomer moest het wetsontwerp bij de Kamer zijn – maar men was er nog niet uit. In haar vergadering van 9 april spraken de leden van de contactcommissie weer uitvoerig over de kwestie. Ten aanzien van de ‘vaststelling inkomensbestanddelen’ kwam de relatie met de incidentele functionele kosten weer aan de orde. Van Nispen vroeg naar gegevens uit het verleden, ‘zoveel mogelijk gedekt door een accountantsverklaring’, waaruit duidelijk zou worden om welke uitgaven het in het verleden ging die het koninklijk huis zelf moest betalen. Daarop kwam Kraayenhof met een waarschuwing. De ‘factor inkomensbestanddeel’ mocht niet als een *kostendekkende* component worden beschouwd. Ook Van Stegeren vroeg zich af – in dezelfde lijn als Kraayenhof denkend – of het wel juist was om incidentele uitgaven, zoals voor doopplechtigheden en dergelijke, te betrekken bij de berekening van het inkomensbestanddeel. Vervolgens poneerde Huijsmans twee mogelijkheden voor het vaststellen van de hoogte van het inkomensbestanddeel. Ofwel: niet kijken naar de incidentele uitgaven en dan gewoon een bepaald bedrag prikken, ofwel: aan de hand van de feiten tot een beredeneerd bedrag komen.<sup>296</sup>

Precies een week later – 16 april – schreef Huijsmans aan Witteveen dat hij hem, hoewel net terug uit de West, ‘onmiddellijk’ moest lastigvallen

over het financieel statuut. De Jong had inmiddels, tijdens zijn afwezigheid, met de koningin gesproken over 'de hete aardappel van het inkomensbestanddeel in de uitkeringen uit de schatkist'. Huijsmans wees Witteveen erop dat 'in ieder geval' niet diende te worden vergeten 'dat in het niet tot het honorarium behorende gedeelte van de uitkering uit de schatkist een bedrag begrepen was in de orde van grootte van f 200.000,- als vergoeding van uitgaven die ook zouden plaats vinden indien geen sprake was van de koninklijke functie. Wat een redelijk bedrag is, is en blijft een politieke prik.' In de discussies tussen de ministers waren tot dan toe de volgende bedragen genoemd: Witteveen noemde 500.000 gulden en De Jong sprak van 750.000, exclusief dat bedrag van 200.000. Huijsmans had uit de contactcommissie – van Kraayenhof en Van Lynden – begrepen dat het Hof eerder aan een miljoen gulden dacht. Daarbij speelde de gedachte aan 'een zekere relatie' tussen het effect van de gedeeltelijke opheffing van de belastingvrijdom – Huijsmans schreef: tussen de één en anderhalf miljoen gulden – en de te fixeren uitkeringen uit de schatkist en becommentarieerde: 'Uiteraard een ten onrechte gelegde relatie.' Huijsmans achtte het gewenst dat De Jong en Witteveen het eens zouden worden vóórdat ze het gesprek met de koningin zouden aangaan. Huijsmans bepleitte dat ook Witteveen aan die bespreking met de koningin zou deelnemen.<sup>297</sup>

Enkele dagen daarna, op 20 april, voerde (alleen) De Jong een gesprek met de koningin, waarbij het de bedoeling was de hoogte van de honoraria aan de orde te stellen. Het kwam er nauwelijks van. Kon de contactcommissie er niet nog eens naar kijken? De koningin verklaarde dat zij graag van het kabinet voorstellen zou vernemen inzake de hoogte van de toekomstige inkomensbestanddelen.<sup>298</sup> Een dag later vroeg Huijsmans andermaal met spoed de aandacht van zijn minister voor zaken betreffende het inkomen van de Kroon. Hij vond het niet juist dat de contactcommissie zou gaan beslissen over de honoraria. Het ging hier immers om een 'te zware beleidsbeslissing van politieke aard'. De contactcommissie zou daarover nauwelijks zinnig advies kunnen geven. Van Nispen gaf Huijsmans daarin gelijk, 'na enige discussie'. De contactcommissie, die de volgende dag weer zou vergaderen, kon slechts nieuwe gegevens aandragen. Maar het waren de ministers die moesten beslissen. Huijsmans zette vervolgens uiteen dat hij het absoluut onjuist zou vinden als er een bedrag zou worden vastgesteld dat in feite de consequenties van de opheffing van de belastingheffing weer ongedaan zou maken – het is eerder al aan de orde geweest. Hij had met Van Nispen, die er anders

over dacht, een ferm dispuut over dit punt gehad. De enige oplossing die Huijsmans zag was dat ‘de meest betrokkenen’ het eens zouden worden over de bedragen.<sup>299</sup>

De dag die daarop volgde, 22 april 1970, zagen Huijsmans en Van Nispen opeens het licht. Het gebeurde tijdens een informele vergadering van de contactcommissie. Van dit overleg, dat plaatsvond aan het begin van de avond – tijdens een diner –, werd geen verslag gemaakt. Maar Van Nispen schreef over deze cruciale bijeenkomst een paar dagen later wel in zijn dagboek. Hij schreef dat ze bijeen waren met ‘de merkwaardige opdracht de honoraria te bepalen’ voor de leden van het koninklijk huis. Hij herinnerde zich hoe Huijsmans de voorzet had gegeven en hoe hij daarna kon inkoppen. Plotseling wisten ze hoe ze eruit konden komen, ook al had Huijsmans de dag ervoor dus nog gezegd dat de contactcommissie nauwelijks een zinnig advies in dezen zou kunnen geven. Het begon met het formuleren van een oplossing voor ‘de hoge incidentele uitgaven voor plechtigheden in verband met gebeurtenissen in de Koninklijke Familie’ en daarna – zo noteerde Van Nispen in zijn dagboek – hadden ze in een uur tijd ‘ook de honoraria gevonden: de Koningin 5 ton, de Prins 2 en Prinses Beatrix 2, Prins Claus 1 ton belastingvrij’. En hij besloot zijn wekelijkse notities als volgt: ‘Ben benieuwd of we later kunnen zeggen: ons moment op die woensdag 6-7 uur was beslissend.’<sup>300</sup>

Vier dagen later, op zondag 26 april, zetten Van Nispen en Huijsmans hun bedachte oplossingen op papier ten behoeve van de minister-president. Ze schreven dat het Rijk óók de incidentele kosten<sup>301</sup> zou moeten betalen. Het kabinet, met instemming van het parlement, was er steeds al van uitgegaan dat het zo zou moeten gebeuren, zoals het Rijk ook de andere functionele kosten zou vergoeden. De commissie-Simons had gesuggereerd voor deze kosten een aftrekpost te maken, maar het kabinet wilde zo min mogelijk uitzonderingen creëren inzake de nieuwe fiscale regeling met het koninklijk huis. Dat had geleid tot de gedachte dat vanwege de ‘stroomlijning’ bij de vaststelling van de uitkering met deze tegenpost rekening zou worden gehouden (kostenvergoeding). Het leek Van Nispen en Huijsmans ‘niet juist’ om het inkomensbestanddeel in de grondwettelijke uitkering met deze kostenvergoeding (voor de incidentele kosten dus) te belasten.<sup>302</sup> Evenmin leek het goed om in de begroting een post ‘incidentele kosten’ op te nemen, aangezien dat strijdig zou zijn met de privacy van de koningin ten aanzien van die uitgaven. Zo kwamen zij erop uit te adviseren de kostenvergoeding voor incidentele kosten toe te voe-

gen aan de niet-declarabele kosten (hofpersoneel en materiële uitgaven). Op deze wijze zou vanaf 1973 'een zuivere en doorzichtige opzet' ontstaan, waardoor bij de vaststelling van het inkomensbestanddeel geen element van kostenvergoeding meer behoefde te worden meegenomen.

Van Nispen en Huijsmans schreven voorts dat de vaststelling van de inkomensbedragen zelf een schatting bleef, met andere woorden dat deze niet cijfermatig te onderbouwen was: 'Het kabinet zal ons inziens slechts kunnen schatten wat, gelet op de betekenis van het koningschap en hetgeen de leden van het Koninklijk Huis voor ons land doen zonder andere bronnen van inkomen dan uit vermogen te kunnen hebben, juist is zowel tegenover het Koninklijk Huis als tegenover het Nederlandse volk.' Ingecalculeerd moest worden dat bij toepassing van het maximumtarief van 80 procent voor vermogens- en inkomstenbelasting de opbrengst van het privévermogen 'grotendeels wordt wegbelast'. 'Op grond van alle indrukken' die Van Nispen en Huijsmans in het overleg met Van Lynden en Kraayenhof hadden gekregen, waren ze tot de volgende bedragen gekomen, die voor zowel het koninklijk huis als voor het Rijk 'aanvaardbaar' zouden zijn: koningin Juliana: 500.000 gulden; prins Bernhard: 200.000; prinses Beatrix: 200.000 en prins Claus: 100.000.<sup>303</sup>

Kort en goed: het advies van de contactcommissie, tot stand gekomen op 22 april 1970, luidde om het bedrag van het inkomensbestanddeel voor de Koning vast te stellen op een half miljoen gulden *in combinatie met* het in de uitkeringen opnemen – belastingvrij dus – van een vast forfaitair bedrag voor incidentele kosten. Laatstbedoeld bedrag zou geen onderdeel uitmaken van het inkomensbestanddeel, maar worden ondergebracht bij de andere onderdelen van de uitkeringen (bij hofpersoneel en/of bij 'overige kosten'). Over de hoogte van dit bedrag formuleerde de contactcommissie nog geen concreet advies; daarvoor hadden zij eerst nadere gegevens nodig.

Op maandag 27 april vergaderde de contactcommissie opnieuw. En net als op de woensdag ervoor werd er niet genotuleerd. Maar zoals de 22 april-vergadering te reconstrueren viel uit het dagboek van Van Nispen, zo kon de inhoud van de 27 april-vergadering worden begrepen uit een notitie van Huijsmans aan Witteveen. Ter vergadering werd een notitie van Kronenberg besproken, waarin hij de jaarlijkse uitgaven met gedeeltelijk functioneel karakter op een rijtje had gezet.

- 1e familie-evenementen met openbaar karakter: f 35.000;
- 2e extra kosten levensonderhoud kinderen, die geen grondwettelijke uitkering ontvangen: f 50.000;
- 3e bijdragen en schenkingen voor maatschappelijke culturele en andere instellingen: f 25.000;
- 4e personeelsvoorzieningen. Dit betreft inkoopsommen voor oud-gedienden, wier pensioenen niet bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds zijn ondergebracht: f 25.000;
- 5e lopende uitgaven Ruigenhoek [duinvilla te Scheveningen] en Lange Voorhout: f 20.000.

Bij elkaar kwam Kronenberg dus uit op een bedrag van 155.000 gulden.

Kraayenhof zette het verloop van zijn besprekingen met koningin Juliana ten aanzien van de hoogte van het honorariumbestanddeel uiteen. Eerst had hij haar duidelijk gemaakt dat een miljoen gulden, het gewenste bedrag van de zijde van het Hof, 'een onhaalbare kaart' was. In een vervolgesprek had hij haar verteld dat, 'gezien het verloop van de besprekingen,' 750.000 gulden evenmin tot de mogelijkheden behoorde. (Dit bedrag had de premier herhaaldelijk genoemd.) Daarop hield hij haar de door Huijsmans in de contactcommissie naar voren gebrachte gedachte voor om het bedrag van het inkomensbestanddeel vast te stellen op 500.000 gulden, maar dan wel in combinatie met 'een nader vast te stellen bedrag ter afdekking van de zg. incidentele functionele kosten'. Het was Kraayenhofs inzet geweest om de koningin 'in de buurt' te brengen van het bedrag dat De Jong in zijn hoofd had. Kraayenhof slaagde erin de koningin ervan te overtuigen 'dat zij in totaal gezien zou moeten zakken tot f 650.000,-'. De koningin was vervolgens akkoord gegaan met dit bedrag, dat was samengesteld uit 500.000 inkomensbestanddeel en 150.000 gulden voor incidentele kosten. Huijsmans probeerde nog, ter vergadering, om dat laatste bedrag terug te brengen tot 100.000 gulden door twijfel uit te spreken over de verschillende door Kronenberg genoemde posten. De contactcommissie discussieerde daar uitvoerig over. De commissie sprak af dat 'een nadere break down zal worden gegeven van de post ad f 275.000,- persoonlijke uitgaven van de Koningin om duidelijk te maken dat er geen dubbel tellingen [...] plaats vinden', waarvoor Kraayenhof nadere gegevens zou verstrekken. Maar aan het bedrag van 150.000 gulden viel niet meer te tornen. Huijsmans formuleerde in de notitie voor Witteveen dat hij daarna tot de conclusie was gekomen dat 'er in deze zaak thans praktisch geen marge voor een nader gesprek in de Contactcommissie meer aanwezig is'. Daarna volgde zijn advies aan de minister:

Hoewel ik het met U eens ben dat het inkomensbestanddeel van 5 ton rekening houdende met het niet functionele deel in de uitkeringen over 1971 en 1972 van circa f 200.000,- politiek reeds geen eenvoudige zaak zal zijn, komt het mij voor dat het bewilligen in een vergoeding na 1973 van f 150.000,- voor incidentele functionele kosten de enige mogelijkheid is om uit de impasse te geraken.

Voor Huijsmans was van groot belang dat bij de presentatie van het pakket duidelijk zou worden gemaakt dat ‘geen belastingfaciliteiten zullen kunnen worden geclaimd voor functionele kosten, omdat deze al bij aanvaarding van de vergoeding van f 150.000,- volledig geacht moeten worden door de schatkist te worden betaald’.<sup>304</sup>

De volgende dag, dinsdag 28 april, werden ook De Jong en Witteveen het eens. Zij besloten het voorstel dat de contactcommissie had gedaan, ongewijzigd te aanvaarden. ‘Een belangrijk element vormde dat op deze wijze in de belastingsfeer voor functionele uitgaven geen faciliteiten zouden kunnen worden geclaimd’, zo schreef Huijsmans in zijn notitie. In de memorie van toelichting zou dat ‘in passende bewoordingen met zoveel woorden’ moeten worden gezegd.<sup>305</sup> De kogel was door de kerk.

De passende bewoordingen zijn in de memorie van toelichting – op het wetsontwerp waarin verandering van de Grondwet ter zake van de koninklijke uitkeringen werd voorgesteld – terug te vinden, onder de paragraaf Verdere vrijdom van belasting. Het wetsontwerp werd ingediend op 4 juni 1970. De cursiveringen staan niet in het origineel.

Het komt de Regering echter voor [reagerend op de commissie-Simons, die meende dat het onvermijdelijk was dat bepaalde functionele kosten – meer incidentele en indirecte bijvoorbeeld – uit privé-inkomsten bestreden moesten worden<sup>306</sup>], dat *alle uitgaven ten behoeve van de uitoefening van het koningschap en derhalve ook die welke van meer incidentele aard zijn, volledig ten laste van het Rijk* moeten worden gebracht, hetzij via de begrotingsposten, hetzij door daarmee rekening te houden bij de vaststelling van de grondwettelijke uitkeringen aan de Koning en de andere daarvoor in aanmerking komende leden van het Koninklijk Huis. [...]. *Dergelijke uitgaven kunnen derhalve bij de vaststelling van het privé-inkomen buiten beschouwing blijven.* [...]

In [...] haar rapport spreekt de commissie [-Simons] als haar oordeel uit, dat ten aanzien van de uitkeringen aan verwanten, strekkende tot handhaving van hun staat van leden der Koninklijke familie, *een aftrek als buitengewone*

*lasten resp. persoonlijke verplichtingen dient te worden toegestaan. In verband met de bestaande regeling voor de aftrek wegens persoonlijke verplichtingen en buitengewone lasten, acht de regering een nadere wettelijke voorziening omtrent de aftrek wegens uitkeringen tot voorziening in het levensonderhoud van de verwanten evenmin noodzakelijk.*<sup>307</sup>

De drie wetsontwerpen ten aanzien van het inkomen van de Kroon waren vanwege de ontstane tijdnood ondershands al toegestuurd naar de Raad van State. Op 20 mei kwamen de adviezen van de Raad binnen; ingrijpende wijzigingen werden niet voorgesteld. Daarop vond geen bespreking in de ministerraad meer plaats, zoals eerder wel was aangekondigd. Op 4 juni 1970 werden de drie wetsontwerpen (zie bijlage) naar de Tweede Kamer gestuurd.<sup>308</sup>

## 9 | Impasses en vertragingen

De voorbereidingen van de wetsontwerpen waren regelmatig op stremmingen en blokkades gestuit. Hierdoor ontstond soms forse vertraging in de voortgang. Daarover gaat deze laatste paragraaf.

Van Nispen zag in juni 1968 de doelstelling van de stuurgroep Hof-Rijk als volgt: ‘een oplossing te vinden, die voor het Nederlandse volk aanvaardbaar is; weinig of niet aanleiding geeft tot kritiek; daardoor een bijdrage is tot de versterking van de monarchie en die bovendien zò moet zijn, dat het Koninklijk Huis er in financieel opzicht niet door achteruit gaat.’<sup>309</sup> Begin oktober 1968 roemde hij ‘het goede samenspel in de stuurgroep, waardoor het mogelijk is geworden de memorie van antwoord snel bij de Tweede Kamer in te dienen’.<sup>310</sup> Maar zo voorspoedig was het niet steeds gegaan.

Nadat al tijdens het kabinet-Marijnen (1963-1965) was gebleken dat de grondwettelijke uitkering ontoereikend was voor de gestegen kosten van het koningschap, stelde het kabinet-Cals (1965-1966) na nader onderzoek vast dat een verdubbeling van het inkomen van de Kroon nodig was. In tijden waarin van de burger loonmatiging werd gevraagd, kon het afkondigen van een dergelijk voornemen niet anders dan tot onrust en onvrede leiden in politiek en samenleving. Een storm van verontwaardiging – niet alleen ter linkerzijde van het politieke speelveld – brak dan ook los toen het kabinet-Cals in juli 1966 de voorstellen tot verhoging van het inkomen van de Kroon bij de Tweede Kamer indiende. Nog voor de val van het kabinet, begin oktober 1966, besloot het tot een nadere adviesaanvraag bij

de Raad van State en werd de parlementaire afhandeling op de lange baan geschoven. Het kabinet-De Jong pikte de draad, meteen na zijn aantreden in april 1967, weer op.

Ook deze coalitie slaagde er echter niet steeds in de vaart erin te houden. Dat had veel te maken met de ambitie van het kabinet om te komen tot een integrale herziening van de financiële verhouding tussen het koninklijk huis en het Rijk, waardoor veel aspecten met elkaar in verband kwamen te staan. Oponthoud op het ene vlak had dan meteen consequenties voor de voortgang van het gehele ‘pakket-1971’, waarvan de grote lijnen waren opgenomen in een brief van De Jong die op 27 juli 1967 in de ministerraad werd goedgekeurd. Nadat de premier op 5 september van dat jaar het hele pakket had doorgesproken met de koningin, kwamen volgens Van Nispen ‘alleen nog aparte brokken ervan in discussie’. Eind mei 1968 moest hij echter vaststellen: ‘De zaak is vooral vanaf januari gaan verzieken.’<sup>311</sup> In oktober 1967 schreef Huijsmans aan minister Witteveen dat de gebrekkige voortgang van het wetsontwerp ter verhoging van het inkomen van de Kroon hem zorgen baarde, ook al omdat de koningin ieder jaar uit eigen middelen moest bijpassen ‘om de gang van zaken draaiende te houden. Dit kan m.i. zo niet doorgaan.’<sup>312</sup>

### *De samenstelling van de commissie-belastingvrijdom*

Soms had de vertraging een formele reden. Begin 1969 realiseerden het kabinet en de ambtenaren zich dat voor de opheffing van Kroondomein I een grondwetsherziening nodig was. Dat zorgde voor vertraging, ook ten aanzien van de daarmee verbonden sanering van het Kroondomein II. Een andere reden voor de vertraging had betrekking op de instelling van de commissie die zich zou gaan bezighouden met het onderzoek naar de belastingvrijdom voor het koninklijk huis. Beperking van die belastingvrijdom was een van de eisen geweest die de PVDA al in de zomer van 1966 had gesteld. Als daar niets aan veranderde konden de sociaaldemocraten aanpassing (lees: verhoging) van de uitkeringen aan de Kroon niet steunen, herhaalde Den Uyl begin november 1967 nog eens aan De Jong.<sup>313</sup>

Hoewel het besluit tot instelling van de adviescommissie in eerste instantie mede was bedoeld om de kwestie wat op de lange baan te schuiven, nam de samenstelling van de commissie-belastingvrijdom onverwacht veel tijd in beslag. De gedachte om ‘dit gevoelige punt uit de politieke dis-

cussie te halen door aan een kleine commissie van gezaghebbende deskundigen op te dragen de regering hierover van advies te dienen' kwam in maart 1967 uit de koker van toenmalig minister-president Zijlstra. Deze wilde zelf wel in de commissie plaatsnemen; hij noemde verder de namen van oud-KVP-leider C.P.M. Romme en oud-staatssecretaris van Financiën W.H. van den Berge, beiden op dat moment lid van de Raad van State. Van Nispen hechtte eraan dat ook de PVDA in de commissie vertegenwoordigd was. Hij twijfelde of oud-minister van Financiën Hofstra de 'aangevozen persoon' was, en dacht zelf aan Ivo Samkalden: 'Hij heeft gezag in de P.v.d.A., kent deze problemen en heeft blijk gegeven een open oog te hebben voor de kant van het Koninklijk Huis.'<sup>314</sup>

Het duurde tot juli voordat de samenstelling van de commissie door het kabinet-De Jong serieus ter hand werd genomen, en toen het eenmaal gebeurde bleek het vinden van de commissieleden een gecompliceerde zaak. Omdat De Jong de commissie ingesteld wilde hebben voordat hij het vertrouwelijke gesprek met de seniores in de Kamer aanging over de algehele herziening van de regeling van het inkomen van de Kroon, ontstond vertraging bij het indienen van het wetsvoorstel. De premier wilde in dit opzicht een concrete toezegging kunnen doen. De zoektocht naar drie 'wijze mannen' die advies over de kwestie moesten uitbrengen had echter niet meteen resultaat. Van de beoogde commissieleden Zijlstra, Samkalden en David Simons haakten de eerste twee af voordat de commissie haar werk was begonnen. Samkalden moest ervan afzien vanwege zijn benoeming tot burgemeester van Amsterdam, en Zijlstra kreeg geen toestemming van de raad van commissarissen van de Nederlandsche Bank – hij had de bank al eens laten wachten, toen hij najaar 1966 interim-premier was geworden.<sup>315</sup> De Jong wenste een vertegenwoordiger van de PVDA in de commissie, om zo de grootste oppositiepartij te committeren, met het oog op de voor de grondwetsherziening benodigde tweederdemeerderheid. Na Samkalden zag echter ook het sociaaldemocratische Tweede Kamerlid Jan Bommer af van toetreding tot de commissie. Hierbij speelde een rol dat de nieuwe PVDA-leider Den Uyl juist zijn handen vrij wilde houden zolang niet duidelijk was of in de nieuwe regeling voldoende aan de sociaaldemocratische wensen tegemoet zou worden gekomen.<sup>316</sup> Overigens vroeg Vondeling, Den Uyls voorganger als PVDA-leider, zich in zijn najaar 1968 verschenen memoires af waarom niet de grootste partij, de KVP, vertegenwoordigd was in de commissie. Hij suggereerde dat juist de KVP haar verantwoordelijkheid ontliiep.<sup>317</sup>

In november besloot het kabinet, ook al omdat voor aanpassing van

de belastingvrijdom een grondwetsherziening nodig zou zijn, om de staatscommissie-Cals/Donner te verzoeken drie van haar leden ‘à titre personnel’ aan te wijzen om de kwestie te onderzoeken. Dat werden uiteindelijk, behalve de eerder als voorzitter geïmagineerde Simons, De Pous en Van der Hoeven. Met de laatste maakte uiteindelijk toch een PvdA-lid deel uit van de commissie. Pas in december 1967 was de samenstelling van de commissie rond.<sup>318</sup> Vervolgens kon De Jong op 20 december de seniores in de Tweede Kamer inlichten en de parlementaire steun voor de voorstellen aftasten.

### *Hofpersoneel en paleizen*

Oponthoud ontstond enkele malen ook doordat zaken waarover overeenstemming bereikt leek tussen het Hof en het Rijk toch weer opgerakeld werden. Tijdens een gesprek met minister-president De Jong op 17 oktober 1967 bracht koningin Juliana, hoogstwaarschijnlijk na ruggespraak met Beel, ten aanzien van een aantal aspecten oude en nieuwe varianten ter sprake. Zo vroeg ze De Jong of het toch niet mogelijk was dat het Rijk paleis Soestdijk van haar zou huren – terwijl eerder overeenstemming was bereikt over de aankoop van Soestdijk door het Rijk, dat het dan vervolgens aan de koningin ter beschikking zou stellen. Ook stelde ze voor om de kosten van een deel van haar personeel per direct, via een suppletoire begroting, naar de rijksbegroting over te hevelen, om zodoende tot een minder radicale verhoging van haar grondwettelijke uitkering te kunnen komen. Ten aanzien van de belastingvrijdom bracht ze de gedachte in het onderzoek te laten verrichten door de departementen van Algemene Zaken, Financiën en Binnenlandse Zaken. Huijsmans meende: ‘Wij komen op deze wijze niet verder. Het steeds opnieuw praten over mogelijk andere oplossingen om uit de huidige impasse te komen, lijkt mij een verkeerde werkwijze; zij brengt de zaak zelf geen stap verder.’<sup>319</sup>

In het voorjaar van 1968 ontstond nieuwe vertraging, andermaal over de toekomstige rechtspositie van het hofpersoneel. Het voorstel van het kabinet om zoveel mogelijk van dat personeel in rijksdienst over te brengen, kreeg in eerste instantie volop steun. Het hofpersoneel zelf bleek echter niet ingenomen met de transfer (ook vanwege ‘het immateriële, van psychologische aard zijnde aspect van de zaak’), en verzette zich bij monde van de Hoofdc commissie van Overleg voor het Hofpersoneel.<sup>320</sup> Op 5 februari informeerde commissievoorzitter Ruppert in een brief aan de

koningin over de onrust onder het personeel. Overbrenging van alle personeel in rijksdienst was ‘niet alleen niet nodig, doch ook niet wenselijk’. Ruppert suggereerde een alternatief: de kosten van het personeel zouden moeten worden overgebracht naar de rijksbegroting, maar het personeel zelf bleef in koninklijke dienst ‘met een eigen rechtspositie’. Slechts het personeel dat belast is met het onderhoud van de paleizen kon probleemloos overgaan in de ambtelijke dienst. Uitvoering van deze gedachte zou nog wel wat overleg met het Rijk vragen, meende Ruppert, vandaar dat hij de koningin adviseerde bij het kabinet om uitstel van de besluitvorming op dit punt te vragen.<sup>321</sup> Twee dagen later – in zijn derde (!) advies over het wetsvoorstel ‘Inkomen Kroon’ – betwistte de Raad van State vervolgens de noodzaak van het overbrengen van al het hofpersoneel in rijksdienst. De Raad adviseerde het kabinet om pas over de toekomst van het personeel te beslissen na raadpleging van de commissie-Ruppert.<sup>322</sup>

Van Nispen en Huijsmans wilden in eerste instantie niet meegaan met het voorstel van Ruppert, zij meenden dat het Rijk geen ‘betaalmeester’ van de koningin was.<sup>323</sup> In overleg met Kraayenhof lieten beide ambtenaren zich toch overtuigen, maar vervolgens was de minister-president halsstarrig. De Jong wilde ‘het spel’ dat hij met de seniores in de Tweede Kamer voorbereidde niet ‘bederven’. Hij toonde zich geërgerd: ‘Opnemen in de Rijksdienst is toch niet verbannen naar Kenia?’<sup>324</sup>

Ook koningin Juliana kwam vervolgens, tijdens een gesprek op 26 februari, terug op het kabinetsvoorstel om het leeuwendeel van haar personeel over te hevelen naar de rijksdienst. Nadat De Jong had verklaard dat het niet meer was terug te draaien, klaagde de koningin dat haar privéleven steeds verder werd ingeperkt. Ze dreigde dat dat onaanvaardbaar kon worden: ‘Op een goed ogenblik hou ik ermee op en Beatrix doet het dan ook niet.’<sup>325</sup> Wekenlang bleef de kwestie in een impasse, verschillende gesprekken tussen koningin en premier ten spijt. Op 1 maart beloofde De Jong de koningin er nog eens met anderen over te spreken; misschien zag hij het toch verkeerd. Een meerderheid van het kabinet wenste met De Jong echter vast te houden aan het oorspronkelijke standpunt.<sup>326</sup>

Ook van de zijde van de politiek ontstond weer beweging. Beperkte Den Uyl zich begin februari in een schriftelijke reactie op de kabinetsvoorstellen aan De Jong nog tot de voorwaarde dat er sprake moest zijn van overbrenging van een ‘aanzienlijk deel’ van de functionele uitgaven (vooral bestaand uit salariskosten voor het personeel) naar de rijksbegroting omdat het anders met het oog op de parlementaire controle onvoldoende betekenis had,<sup>327</sup> twee maanden later stuurde hij een nagenoeg identieke

brief aan de premier waarin hij de formulering aanvulde: 'Zulks behoeft bij voorbaat niet te leiden tot overgang van een kleiner of groter gedeelte van het personeel in Rijksdienst.' Dat laatste had de premier in december wel voorgesteld tijdens het vertrouwelijk overleg met de seniores.<sup>328</sup> Het leidde tot frustratie bij De Jong. In zijn dagboek schreef hij: 'Naar gevoel dat ik geheel wordt omspeeld.'<sup>329</sup> Het veranderde het politieke speelveld wel. Minister Klompé neigde naar toegeven omdat ze geen zin had in een confrontatie met de koningin, en ook ARP-fractievoorzitter Biesheuvel zag geen bezwaren in de oplossing-Ruppert.<sup>330</sup>

Beel suggereerde De Jong vervolgens als tussenoplossing het overnemen van het advies van de Raad van State: in het wetsvoorstel kon worden aangekondigd dat over het hofpersoneel pas besloten zou worden na overleg met de commissie-Ruppert. Daarmee werd tijd gekocht en kon het parlementaire traject toch beginnen.<sup>331</sup> Tijdens een bespreking met de premier op 28 maart was de koningin andermaal 'zeer bewogen' over de dreigende overgang van haar personeel. Ze realiseerde zich dat ze er erg laat mee kwam, maar ze meende toch beter ten halve te keren dan ten hele te dwalen. Ze vreesde het verwijt dat ze haar financiële tekorten afwentelde op haar personeel, en drong er bij De Jong op aan nog eens met haar grootmeester Van Lynden over de kwestie te spreken.<sup>332</sup> Bovendien was het hofpersoneel zelf niet gelukkig met overplaatsing naar de Rijksdienst. Van Nispen stelde vast: 'Het is een moeizame zaak om tot een kamerstuk te komen. Intussen verloopt het gunstige getij.'<sup>333</sup> Parlementaire afhandeling voor de zomer van 1968 zat er niet meer in.<sup>334</sup>

Op aandringen van de koningin sprak De Jong op 2 april met Van Lynden. De premier kon melden dat inmiddels voor de optie was gekozen om in het wetsvoorstel op te nemen dat pas een beslissing werd genomen na overleg met de commissie-Ruppert.<sup>335</sup> De grootmeester verraste de premier vervolgens met een nieuw voorstel namens de koningin, dit keer met betrekking tot de ter beschikking te stellen paleizen. In reactie op de kritiek op de vermeende rijkdom van de Oranjes in de zomer van 1966 waren het Hof en het Rijk overeengekomen dat de staat maximaal drie paleizen aan de koningin ter beschikking zou stellen: dat werden uiteindelijk het paleis op de Dam in Amsterdam, Huis ten Bosch en Soestdijk. Dat laatste zou daartoe eerst worden aangekocht door het Rijk.<sup>336</sup> Begin april stelde koningin Juliana voor Soestdijk aan de staat schenken in plaats van te verkopen, en in ruil daarvoor toch weer zeggenschap te krijgen over Noordeinde. De Jong rapporteerde aan Van Nispen: 'Ik heb den heer Van Lynden gezegd, dat wij op deze manier nooit verder komen. Het gehele plan is nu al ver-

schillende malen besproken, geheel voorbereid, en het zou op korte termijn in de Kamer ingediend kunnen worden en nu wordt eerst de regeling voor het personeel en nu op het allerlaatste moment de regeling voor de paleizen weer overhoop gehaald.<sup>337</sup>

In een vervolggesprek met De Jong, op 9 april, deelde Van Lynden mee dat de koningin alsnog instemde met het voornemen Soestdijk te verkopen, maar dat ze – afgezien van de drie door het Rijk aan haar ter beschikking te stellen paleizen – ook gebruikswensen had ten aanzien van (delen van) Noordeinde, Het Loo en het Oude Loo. Ook dat stond op gespannen voet met de oorspronkelijke afspraken. De Jong schreef Van Nispen na afloop dat hij Van Lynden had meegedeeld

dat ik deze gang van zaken zeer ernstig betreurde. Nu, na alles wat er gebeurd is, weer alles te veranderen lijkt mij bijzonder gevaarlijk. De Kamer en de pers verwachten de nieuwe regeling. Uitblijven daarvan zal speculaties geven over onenigheid in de Koninklijke Familie of over onenigheid tussen Koningin en Kabinet of intern in het Kabinet. Het zal onherroepelijk weer vragen rond de Kroon geven; het zal vertraging opleveren, terwijl de reden voor een interim regeling, naarmate de tijd verstrijkt, zwakker wordt. Op deze manier is het niet goed mogelijk tot zaken te komen.<sup>338</sup>

Tijdens een bespreking met de koningin en Beel op Huis ten Bosch op 29 april, waarvan Van Lynden een gedeelte meemaakte, dreef De Jong de zaak op de spits. Hij deed het voorstel om dan maar niet Soestdijk, maar Noordeinde ter beschikking te stellen als paleis. Deze omruil, die De Jong had besproken met Witteveen, Beernink, Schut en Polak, werd door Juliana ‘volstrekt’ verworpen, waarna overeengekomen werd toch maar het oorspronkelijke voorstel te handhaven: Soestdijk, Huis ten Bosch en Paleis op de Dam. Wel zegde De Jong toe dat Noordeinde en Het Loo zodanig zouden worden gerestaureerd, dat ze eventueel in de toekomst weer als paleis ter beschikking gesteld zouden kunnen worden.<sup>339</sup>

Van Lynden stuurde na afloop de betrokkenen een verslag dat hij gemaakt had van het gedeelte van de bespreking van 29 april dat hij zelf had bijgewoond. Het bevat enkele opmerkelijke passages. Zo blijkt eruit dat Van Lynden tijdens het overleg nog enkele kanttekeningen inbracht bij de vaststelling van het maximumaantal van drie paleizen door De Jong en mededeling daarvan in het overleg met de seniores, in december 1967. Dat was naar de mening van de grootmeester prematuur geweest, maar De Jong wenste er niet meer op terug te komen. Nadat De Jong had gesteld dat de

koningin voor bijzondere gelegenheden altijd gebruik kon maken van de andere paleizen, zou Beel haar hebben geadviseerd 'dit nu maar te accepteren'. Toen Van Lynden vervolgens bij De Jong aandrong toch nog eens het gesprek aan te gaan met de seniores over de beschikbaarheid van paleis Noordeinde, weigerde de premier. Van Lynden begreep dat hij van De Jong geen keuze meer kreeg: 'of het hele plan aannemen, of geen verhoging Rijksinkomen'. Blijkens zijn verslag stelde Van Lynden op 29 april ook een nieuwe werkwijze voor inzake de uitwerking van de herziening van de financiële verhouding tussen het Hof en het Rijk in de volgende fase. Het leek hem handiger dat hijzelf en Kraayenhof voortaan rechtstreeks zouden overleggen met de betreffende ministers, met voorbijgaan van de ambtenaren: 'Dit alles om mogelijk te maken dat de uitvoering geschiedt in de geest van dit gesprek.' Er zou dan een 'Super-Stearing-Group' moeten komen bestaande uit de vijf meest betrokken ministers, Van Lynden en Kraayenhof, bovenop de bestaande stuurgroep. De ministers moesten dan instructies geven aan hun ambtenaren. De Jong liet zich, afgaand op het verslag van Van Lynden, overtuigen, aangezien hij akkoord ging met het opschorten van de werkzaamheden van de ambtelijke commissies die onder auspiciën van de stuurgroep al druk bezig waren.<sup>340</sup>

Vooraf bij Van Nispen schoten de interventies van Van Lynden én diens verslag in het verkeerde keelgat. Hij verweet de grootmeester bemoeizucht, ijveren ten faveure van zijn eigen positie, en een neerbuigende houding tegenover de premier en de ambtenaren.<sup>341</sup> Van Nispen vond dat door de voorstellen van Van Lynden met betrekking tot de paleizen vier weken verloren waren gegaan.<sup>342</sup> Op 25 mei noteerde hij in zijn dagboek: 'Deze week kwam tegenover de grootmeester mijn irritatie tot uiting over de wijze waarop hij steeds weer roet in het eten gooit bij de regeling van een nieuwe opzet Rijk/Koninklijk Huis in financieel opzicht. [...] Ben benieuwd of het mij lukt door deze herrie hem zover te temmen dat ik voortaan geen last meer van hem heb.'<sup>343</sup> Hij wilde Van Lynden naar de zijlijn dirigeren. Hij schreef Huijsmans: 'De regering was met Kerstmis klaar. Alles wat daarna is gebeurd is tijdverlies geweest. [...] Ik raad ten sterkste aan terug te keren tot het patroon voor Kerstmis. Dat liep prima. Kraayenhof voor het Hof. Wij voor de Regering. Beslissingen bij de Koningin en de Ministers. Inspraak grootmeester via Kraayenhof of in de stuurgroep. Grootmeester daarna geen acties.'<sup>344</sup>

Uit ergernis besloot Van Nispen (met instemming van De Jong) om, 'nu van de zijde van het Hof de wens te kennen is gegeven de voorbereidingen voor een nieuwe financiële verhouding tussen het Koninklijk

Huis en het rijk te vertragen', de werkzaamheden van de stuurgroep op te schorten. Een suggestie van Van Lynden om dan toch 'een open gesprek te arrangeren over alle "misverstanden", die er zouden zijn gerezen' wees Van Nispen af. 'Het lijkt mij beter eerst wat tijd er overheen te laten gaan om de betrekkelijkheid ervan beter te kunnen realiseren en het zicht erop te verbeteren.'<sup>345</sup> Van Lynden antwoordde: 'En ik ben bang dat deze misverstanden blijven ontstaan, wanneer op deze wijze wordt doorgegaan. Je getypte brief betreurt ik, indien dat betekent, dat alle contacten nu verbroken worden.'<sup>346</sup> De spanningen leidden ertoe dat de stuurgroep bijna twee maanden niet bijeen kwam.

Begin juni legde Van Nispen zijn verwijten aan Van Lynden voor in een lange, openhartige brief: 'Waarom zijn er zoveel incidenten en misverstanden geweest? Waarom is de kwestie uit de sfeer van rustig gezamenlijk opbouwen van een nieuwe conceptie gekomen in de sfeer van agitatie en emoties? Zie ik het goed dan is eerst sedert januari van dit jaar de zaak gaan verzieken.' Hij somde de hele voorgeschiedenis op, en de rol die Van Lynden daarin had gespeeld – maar ook die van de Raad van State en het Kabinet der Koningin. Het terugkomen op de afspraak inzake de drie paleizen was 'een psychologische schok [...] waardoor ook het vertrouwen is gaan wijken dat [...] het mogelijk zou zijn in een veelomvattend consistent plan met rustig denkwerk een geheel op te bouwen dat voor het hele Nederlandse volk aanvaardbaar zou zijn'. Niettemin wenste Van Nispen verbetering in de betrekkingen: 'Het gaat er nu om of wij voor de toekomst tot een vruchtbare samenwerking kunnen komen die voor het Kon. Huis heilzaam is, landelijke bevrediging kan scheppen en in het persoonlijke vlak door emoties en irritaties de sfeer niet meer vertroebelt. [...] Zijn wij onderling eensgezind dan vermogen wij veel, lopen we elkaar voor de voeten dan komen we tot niets. De schade de laatste maanden opgelopen is al groot genoeg om de steven te keren. Hoop dat ge mee kunt gaan.'<sup>347</sup>

Huijsmans was overigens milder over het optreden van Van Lynden, omdat hij van Kraayenhof wist dat een van de ministers de koningin had 'opgestookt verder te gaan dan 3 paleizen', waarop deze Van Lynden de opdracht had gegeven de mogelijkheden daartoe te verkennen.<sup>348</sup> In een brief aan Van Nispen legde Van Lynden dat ook uit: hij was het zelf helemaal niet eens met het voorstel, maar had van de koningin en prins de opdracht had gekregen het over te brengen aan de premier. In hetzelfde schrijven verdedigde Van Lynden zich tegen de verwijten van Van Nispen. Hij vond dat hij 'als zondebok' werd gebruikt. 'Ik geloof dat sentiment en verkeerde opvatting van mijn bedoelingen de zaak ver-

troebelen. Ik vecht niet voor mijn bureauruimte, noch voor eigen positie en belangrijkheid. Ik vraag, in het belang van de zaak, gelegenheid om mijn taak, mij door Hare Majesteit opgedragen, te kunnen vervullen.’ Hij bood vervolgens ruimte tot verzoening: ‘Ik geloof zeker dat wij in de toekomst tot een vruchtbare samenwerking kunnen komen mits men de Hoforganisatie als een mondige partner beschouwt en niet als spelbreker zodra zij een inzicht van de Regering afwijkend standpunt verdedigt. Zij doet dit in het belang van de Koningin, die in dit soort zaken “onderhandelingspartner” is. [...] Ik geloof, dat wij nu op een punt gekomen zijn, dat wij op de hoogte zijn van elkaars standpunt, en beweegredenen, en die ook kunnen billijken (ik in ieder geval de jouwe), ook al zijn wij het niet altijd eens.’<sup>349</sup>

De betrokkenheid en medewerking van Van Lynden was ook noodzakelijk voor de voortgang van de herziening van de financiële verhouding tussen het Hof en het Rijk, zo maakte Huijsmans Van Nispen duidelijk. Bovendien zou de positie van Kraayenhof bij het Hof kwetsbaar worden, als hij al te duidelijk als de favoriet van overheidswege werd gezien. Dat ‘zou als gevolg kunnen hebben dat hij als een “outsider” in de hofkringen zelf tegenwerking met alle gevolgen van dien, gaat ondervinden’.<sup>350</sup>

Op initiatief van Kraayenhof kwam het op 26 juni tot een informele bespreking van de vier vaste leden van de contactcommissie, om de lucht te klaren en onderlinge misverstanden op te helderen, of, in de woorden van Van Nispen, om ‘na een kort uithuilen opnieuw te beginnen’.<sup>351</sup> Van Nispen reconstrueerde op die bijeenkomst: ‘Van de zijde van het Hof heeft men het gevoel gehad, dat alle punten nog open waren en heeft men vergeefs gewacht op inspraak’, terwijl de ambtenaren meenden dat afgezien van de afhandeling van de verkoop van Soestdijk alles al afgekaart was. Van Nispen hoopte ‘dat wilde acties zoals ook onlangs voorkwamen, enigszins kunnen worden ingedamd indien onze kundigheid bij de behandeling van de materie ook op het niveau boven ons, wordt erkend.’ Van Lynden hoopte op begrip dat niet de koningin (‘die er weinig belangstelling voor en inzicht in heeft’) maar hij zich namens haar met de financiële problematiek bemoeide; Van Nispen erkende die rol van de grootmeester. Wel vroeg hij zich af of de stuurgroep berekend was op het vele werk dat nog verricht moest worden voor de concrete uitwerking van de herziening.<sup>352</sup>

### *Moeizame voortgang ten aanzien van 'plussen en minnen'*

De spanningen in de stuurgroep waren niet de enige reden voor de vertraging bij de indiening van het wetsvoorstel. Op 24 mei besloot de ministerraad 'om psychologische redenen' het wetsontwerp Inkomen van de Kroon pas na afloop van de debatten over de lonen en de BTW in te dienen.<sup>353</sup> Het kabinet wilde de impopulaire maatregelen gedoseerd en gespreid brengen. Uiteindelijk stuurde het kabinet wetsvoorstel pas op 10 juni 1968 naar de Kamer, vier maanden later dan beoogd. Ook na de indiening bleef het kabinet in tijdnood waar het ging om de voortgang van het wetsontwerp. Het opstellen van de memorie van antwoord vergde meer tijd dan gedacht. Op 13 september meldde De Jong in de ministerraad dat hij de voorzitter van de Tweede Kamer had moeten informeren dat 'het technisch niet mogelijk is' de Memorie op het beloofde tijdstip bij de Kamer in te dienen.<sup>354</sup>

Ook de volgende fase in de herziening van de financiële relatie tussen de Kroon en het Rijk ging niet vanzelf. Het toekomstige beheer van de Kroondomeinen I en II, een in eerste instantie uitgesteld vraagstuk, leverde veel discussie op tussen het Hof en (met name) Financiën, waaronder het beheer van Kroondomein I viel. Ambtenaren aan de Kneuterdijk ervaarden tegenwerking van de opperhoutvester van het Kroondomein, Reinders (die ook nog eens enige tijd uitgeschakeld was wegens ziekte), die 'zijn beheer over de huidige Kroondomeinen in Het Loo zoveel mogelijk intact [wil] houden'. Daarmee verband hield, zo meenden de ambtenaren, de wens van het Hof om de jachtrechten op Het Loo te behouden, ook na de opheffing van dit Kroondomein. Financiën wilde echter volledige autonomie over deze gronden.<sup>355</sup>

In maart 1969 stelde Van Nispen vast dat de contactcommissie, zoals de stuurgroep sinds eind 1968 was gaan heten, niet meer was 'opgewassen tegen de moeilijkheden die in dit veld opdagen. Ondanks veel inspanning en goede wil [...] is de afgelopen drie maanden vrijwel niets bereikt. Ik vrees dat alles, wat op 1 januari 1971 van kracht moet worden en wat nu over een jaar in een wetsontwerp en memorie van toelichting moet zijn vastgelegd, niet tijdig gereed komt.' Zijn zorgvuldig uitgedachte voorstellen ten aanzien van Noordeinde, de status van het hofpersoneel, de Kroongoederen en de uitkeringen aan de drie andere leden van het koninklijk huis werden door de ministers steeds aangepast. Misschien moest er maar een regeringscommissaris worden ingesteld. Hij moest erkennen dat de onderwerpen hem 'boven het hoofd' groeiden. Zelfs de vertrouwensrelatie met minister-president De Jong ging eronder lijden. Volgens Van Nispen

vreesde De Jong zozeer als lakei van de Oranjes gezien te worden, dat hij juist naar de kant van de oppositie ging overhellen. Andermaal stelde hij De Jong voor een gezaghebbende 'regeringscommissaris' voor dit dossier aan te stellen.<sup>356</sup> Hij schreef de premier een paar weken later: 'Het wordt hoogste tijd dat de ministers beslissingen gaan nemen, waarop door anderen kan worden verder gewerkt. Het is onvoldoende allerlei voorstellen enkel maar af te wijzen.'<sup>357</sup>

Die regeringscommissaris kwam er niet: beide partijen gingen op de ingeslagen, moeizame weg voort. De uitwerking van de nieuwe regeling had op 1 juni 1969 gereed moeten zijn, maar dat was onhaalbaar geworden. In de contactcommissie werd eindeloos gesproken over de wens van het Hof oude rechten te houden op en rond (Rentambt) Het Loo, ook nadat de Oranjes het paleis zouden hebben verlaten en Kroondomein I bij grondwetswijziging was opgeheven. Minister-president De Jong voerde om toch tot besluiten te komen vervolgens rechtstreekse gesprekken met de koningin en prins Bernhard. Voorafgaand aan een gesprek tussen De Jong en de prins, op 16 juli, drukte Van Nispen de premier op het hart 'dat u zo procedeert dat de Koninklijke Familie [de] plannen [ten aanzien van het Kroondomein] in totaal niet dan wel aanvaardt, doch dat niet een versnippering gaat optreden, waarbij men alleen de plussen probeert te krijgen om de minnen te ontgaan.'<sup>358</sup> Om knopen door te hakken op alle dossiers met betrekking tot de financiële verhouding belegden het koninklijk huis en het kabinet een gezamenlijke bespreking die plaatsvond op 20 september 1969 op Huis ten Bosch. Bij die sessie waren behalve de koningin en prins Bernhard en premier De Jong ook kroonprinses Beatrix en prins Claus aanwezig, alsook de vaste leden van de contactcommissie, die de vergadering had voorbereid.<sup>359</sup> Op deze bespreking wordt elders ingegaan, zeker is niettemin dat ze de voorbereiding van de wetsvoorstellen nieuwe impulsen gaf, maar later evengoed punten ter discussie over de interpretatie opleverde.

### *'Gevoelens van onbehagen'*

De tijdsdruk bleef hoog: de tijdelijke wet van november 1968 was gelding tot 1 januari 1971, daarna moest een nieuwe regeling ingaan. Wilde het kabinet dat kunnen realiseren, dan moesten voorjaar 1970 de wetsvoorstellen waarin de herziening was uitgewerkt bij de Kamers zijn voorgelegd. Het ging om een wetsvoorstel met wijzigingen ten aanzien van de grondwettelijke bepalingen met betrekking tot de gedeeltelijke opheffing van de belas-

tingvrijdom van het koninklijk huis, een ontwerpwet met de grondslagen voor een nieuw ‘financieel statuut’ en een voorstel tot herziening van de wet op het Kroondomein 1959. Ook de voorbereiding van deze ontwerpen met de bijbehorende Memories van Toelichting verliep met horten en stoten. Van Nispen noteerde in maart in zijn dagboek: ‘De thans nog hangende problemen zijn echter boven de contactcommissie uitgegroeid.’<sup>360</sup>

Een van de laatste discussiepunten voor de afronding van de wetsvoorstellen betrof de hoogte van de ‘honorarium’-bestanddelen in de grondwettelijke uitkering voor de koningin, prins Bernhard, prinses Beatrix en prins Claus na de grondwetsherziening. Eigenlijk was dat een zaak van het volgende kabinet, maar Algemene Zaken en Financiën wilden om zowel het koninklijk huis als de Staten-Generaal zicht op de gehele regeling te verstrekken al wel een indicatie geven. Beide departementen namen hierover aanvankelijk niet dezelfde positie in: tijdens een bespreking op 17 maart 1970 dacht De Jong aan een ‘salaris’ voor de koning van 750.000 gulden, Witteveen vond dat ‘zeer hoog [...] en niet te verdedigen’. Alle functionele onkosten zouden immers door het Rijk worden overgenomen. Hij wilde niet verder gaan dan 500.000 gulden.<sup>361</sup>

Kraayenhof had de koningin eerder duidelijk gemaakt dat een eerder van de zijde van het Hof geopperd bedrag van een miljoen gulden politiek onhaalbaar was, en in kort daarvoor had hij haar gezegd dat ‘gezien het verloop van de besprekingen’ eigenlijk ook 750.000 te veel gevraagd was. Op voorstel van Huijsmans werd het inkomensbestanddeel voor de koningin op 26 april vastgesteld op 500.000. Daarnaast werd een post opgenomen van 150.000 met oog op incidentele functionele kosten. Huijsmans probeerde nog dit laatste bedrag terug te brengen naar 100.000, maar hij moest concluderen dat ‘er in deze zaak thans praktisch geen marge voor een nader gesprek in de Contactcommissie meer aanwezig is’. Huijsmans benadrukte bij zijn minister dat deze formule ‘de enige mogelijkheid is om uit de impasse te geraken’. Op 28 april namen De Jong en Witteveen de voorstellen over.<sup>362</sup> De door de Raad van State op de drie wetsontwerpen uitgebrachte adviezen konden niet eens meer worden besproken in de ministerraad<sup>363</sup> Op 4 juni 1970 diende het kabinet de wetsvoorstellen in bij de Tweede Kamer, die ze op 28 oktober goedkeurde.

Op 20 november, terwijl de voorbereiding van de plenaire behandeling in de Eerste Kamer nog gaande was, blikte Huijsmans in een brief aan minister Witteveen terug op de weerstand die hij had ondervonden – en nog ondervond – bij het werk aan de kwestie van het inkomen van de Kroon. Hij refereerde aan ‘gevoelens van onbehagen over de pogingen welke van

de zijde van het koninklijk huis steeds worden gedaan om aan het totaal pakket, waarover overeenstemming is bereikt, hetzij te knabbelen hetzij zaken toe te voegen wanneer zulks ten voordele van het koninklijk huis wordt gezien'. Hij vond het te meer onacceptabel omdat 'bij analyse van het totaal pakket men slechts tot de conclusie kan komen dat dat daardoor met name de financiële positie niet alleen in belangrijke mate wordt gemoderniseerd en gesaneerd, maar bovendien bepaald niet kan worden gezegd dat H.M. schriel is behandeld. Ik wil bepaald niet zeggen dat al deze pogingen van H.M. zelf uitgaan, maar wel onder haar naam, misschien zelfs zonder haar medeweten'.<sup>364</sup>

Huijsmans richtte zijn pijlen op een aantal raadslieden rond het koninklijk huis. Hij verwees naar 'de wat onverkwikkelijke actie' van Ruppert om 'kost wat kost' de salariskosten van vijf 'bosarbeiders', werkzaam op privébezit van de koningin, ten laste van het Rijk te brengen. Ruppert had er zelfs rechtstreeks Kamerleden voor benaderd. Ook de thesaurier van de koningin, Van Braam Houckgeest, zou hierin een rol hebben gespeeld. De entourage rond het koninklijk huis vond dat premier De Jong tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer 'een onjuiste voorstelling van zaken' had gegeven, hetgeen ertoe had geleid dat Molly Geertsema (vvd), tijdens dat debat sprekend namens de vier coalitiefracties, suggereerde dat de koningin zuinigjes was behandeld. De regeringsfracties zouden daarop, zo had minister Witteveen begrepen, zelfs met de gedachte van een motie hebben gespeeld. 'Deze stemmingmakerij is m.i. nauwelijks te verteren', vond Huijsmans.<sup>365</sup>

### *Een 'feodaal graaf'*

Huijsmans gaf vooral administrateur van het Kroondomein Van Tets van Goudriaan ervan langs. Deze was vanaf het begin 'op oorlogspad' geweest om 'om koste wat kost de voorziene opheffing van het Kroondomein 1 te voorkomen'. Huijsmans snapte zijn motieven wel, 'omdat zijn positie in de toekomst mede in het geding is', maar vond dat het Kroondomein er niet was om 'een aantal "ambtenaren" in het leven te houden'.<sup>366</sup> Nadat de Tweede Kamer de drie wetsontwerpen had aangenomen, richtte Van Tets zijn lobbywerk op de Eerste Kamer, zo bleek Huijsmans uit mededelingen van KVP-Tweede Kamerlid Harry Notenboom. Huijsmans legde Notenboom uit: 'Op zichzelf begrijpelijk, want in feite gaat het om zijn job. Een aardige job, in feite die van een soort feodaal graaf die aan niemand rekening en verantwoording verschuldigd is'.<sup>367</sup>

Vanaf de zomer speelde Van Tets een rol bij het ‘rekest’ dat een aantal pachters van het Kroondomein in Zeeland in juli aan de koningin had gestuurd in reactie op de voorgenomen opheffing per 1 januari 1973 van Kroondomein 1. Zij vreesden hun bijzondere positie te verliezen, verklaarden hun aanhankelijkheid aan het koninklijk huis (sommige families waren al generaties op het domein werkzaam), en protesteerden tegen de opheffing van Kroondomein 1. Witteveen, als minister van Financiën politiek verantwoordelijk voor het Kroondomein, legde de kwestie voor aan Van Tets. Deze maakte van de geboden gelegenheid gebruik om in een brief aan het hoofd Domeinen op het ministerie van Financiën, Van Ravestijn, de noodzaak van het opheffen van Kroondomein 1 in twijfel te trekken.<sup>368</sup> Witteveen zag zich daarop genooddaakt in een brief aan de koningin de argumenten van Van Tets als niet ter zake doende af te doen. ‘Dienaangaande is, na een uitvoerige en grondige gedachtewisseling in de contactcommissie Hof-Rijk met Uw vertegenwoordigers, tussen U en de Minister-President overeenstemming bereikt, welke haar neerslag heeft gevonden in de memories van toelichting op de [...] wetsontwerpen.’ De adressanten kon worden geantwoord dat aan ‘hun rechten en verplichtingen, zoals die in hun pachtcontracten zijn vastgelegd en overigens door de Pachtwet worden bepaald [...], verandert door opheffing van het Kroondomein niets’.<sup>369</sup>

Dat was niet het einde van de discussie. Op 17 september overhandigde de koningin minister-president De Jong een memorandum ‘omtrent de zaken die Hare Majesteit de Koningin gaarne nader geregeld wil zien en de overwegingen die daarbij gelden, een en ander mede ter informatie van de nieuwe regering’. Daarin werden de eerder gemaakte afspraken toch weer ter discussie gesteld. Het had haar voorkeur dat ‘het Kroondomein 1863 ten behoeve van het Rentambt Het Loo [blijft] voortbestaan en daarbij dus de huidige situatie ten aanzien van het gezamenlijk beheer met Kroondomein 1959 in feite gehandhaafd [blijft]’. Mocht opheffing van Kroondomein 1 onontkoombaar zijn, was het ‘de uitdrukkelijke wens van Hare Majesteit de Koningin, dat er tegelijk met de opheffing van Kroondomein 1863 een overeenkomst wordt getroffen, waarbij wordt vastgesteld dat de Rentmeester Kroondomein 1959 het beheer zal voeren over bedoeld complex’. De koningin beriep zich op ‘historische redenen, de uitdrukkelijke bedoeling en wens van Koningin Wilhelmina’, maar ook op ‘redenen van bedrijfstechnische, economische en organisatorische aard (waaronder die van “know how”’).<sup>370</sup>

Huijsmans wist van Van Lynden en Kraayenhof dat het memorandum

het resultaat was van ‘persoonlijke activiteit’ van prinses Beatrix en prins Claus, in overleg met ‘bepaalde andere adviseurs van de Koningin’ – onder wie uiteraard Van Tets. De Jong had de indruk gekregen dat de koningin zelf niet helemaal achter het memorandum stond.<sup>371</sup> Via haar kabinets-directeur Fusine de Graaff pleitte de koningin op 17 november bij Van Nispen niettemin nogmaals voor de belangen van ‘haar’ pachters op de kroondomeinen.<sup>372</sup>

Opheffing van Kroondomein I was onontkoombaar, schreef Huijsmans ook aan staatssecretaris Grapperhaus. Hij erkende dat een aantal elementen van de nieuwe regeling pas na de grondwetsherziening geregeld konden worden, maar: ‘Materieel gesproken moet echter het gehele pakket van maatregelen inzake het Koninklijk Huis als één geheel worden gezien. Dit is ook uitdrukkelijk aldus afgesproken tussen de Koningin en de Minister-President, omdat van weerskanten een element van geven en nemen aanwezig is.’<sup>373</sup>

Begin december zette De Jong in een mede namens Witteveen verstuurd stevige brief aan de koningin de zaken recht. De premier benadrukte dat de wetsontwerpen een integraal pakket vormden, die het resultaat waren van overleg met het Hof. Opheffing van Kroondomein I was een ‘wezenlijk, van de overige onderdelen niet los te denken bestanddeel van het bedoelde pakket’, zo was op 20 september 1969 tijdens de sessie op Huis ten Bosch al gezamenlijk onderschreven. De wetsontwerpen waren ook al aangeboden aan de Kamers, vandaar dat ‘niet meer kan worden teruggekomen op wezenlijke onderdelen van de plannen [...] zonder in feite het totale herzieningsplan opnieuw aan de orde te stellen. De regering zou daardoor bovendien op de alleszins verheugende mate van instemming, welke zij op de ontwerpen heeft mogen verwerven van de zijde van de Tweede Kamer en van de openbare mening, in de waagschaal stellen. [...] Het realiseren van het herzieningsplan ware niet mogelijk, gezien de verwevenheid van de onderdelen en het element van afweging daarvan in het totale eindresultaat, wanneer tussentijds een reeds bereikte eenheid van inzicht ten aanzien van wezenlijke onderdelen in het onzekere zou worden getrokken.’ Laten voortbestaan van een deel van het Kroondomein I zou de ‘zo wenselijke doorzichtigheid en zakelijkheid van de herzieningsvoorstellen [...] op een essentieel punt’ schaden. ‘Het zou ons voldoening schenken, wanneer Uwe Majesteit deze inzichten kan billijken, ook al omdat daarbij, evenals bij de voorbereiding van de drie wetsontwerpen steeds het geval is geweest, het belang van een doelmatige en goed gefundeerde financiële regeling inzake het Koninklijk Huis centraal is gesteld.’<sup>374</sup>

De zaak was hiermee beklonken. Op 15 december 1970 ontvingen koningin Juliana en prins Bernhard op Huis ten Bosch een aantal betrokkenen, onder wie Van Nispen, om hen te bedanken voor het vele werk. Van Nispen vond de bijeenkomst een 'beetje plichtmatig en onwennig. [...] Merkwaardig was dat de Koningin na de kennismaking midden tussen ons in ging staan en helemaal ronddraaide: kom we moeten vrolijk zijn. In ieder geval is duidelijk dat zij met de uitkomst ruim tevreden zijn.'<sup>375</sup> Op 6 januari 1971 ontving minister-president De Jong de leden van de contactcommissie met partners op het Catshuis, voor een diner. Dankbaar stelde hij vast dat de zaak 'in goede haven' was gebracht.<sup>376</sup>

Dat neemt niet weg dat Van Tets een klein succesje boekte met zijn 'akties van buitenaf [om] het regelmatige overleg tussen het Koninklijk Huis en de staat te doorkruisen en het uitgestippelde beleid tegen te werken' (*dixit* Huijsmans). In de vaste commissie voor Financiën werden de bezwaren tegen de nieuwe beheersregeling van de Kroondomeinen zo hoog opgespeeld, dat de plenaire behandeling van het ontwerp 'Wet op het Kroondomein 1959' drieënhalve maand moest worden uitgesteld. De twee andere voorstellen waren op 8 december besproken en goedgekeurd. Problematisch was hierbij ook dat het kabinet niet in een openbaar debat kon erkennen dat koningin en kabinet het op dit punt nog niet eens waren geworden. De Eerste Kamer besprak de gewijzigde wet op het Kroondomein uiteindelijk op 16 maart 1971; ze werd toen ook aangenomen. De beheersregeling van de Kroondomeinen werd geacht op 1 januari te zijn ingegaan.<sup>377</sup>

*De uitkering van prins Bernhard: 'een uitvoerige en niet in alle opzichten duidelijke discussie'*

De definitieve regeling van de nieuwe financiële verhouding tussen het koninklijk huis en het Rijk viel toe aan het kabinet-Biesheuvel, dat in juli 1971 aantrad. Hoewel de tweede lezing van de herziening van de betreffende Grondwetsartikelen niet veel problemen kende<sup>378</sup>, vroeg de voorbereiding van de Wet financieel statuut van het koninklijk huis (wetsvoorstel 11 848) voortdurend overleg tussen het Hof en het Rijk. Om het geheel aan maatregelen op 1 januari 1973 te kunnen laten ingaan (op die datum verliep de in 1970 aanvaarde interim-regeling), was het nodig dat voorjaar 1972 het wetsontwerp ambtelijk voorbereid was. Dat leverde vanzelf weer tijdsdruk op. Sommige details van het wetsontwerp waren nog niet ingevuld ten tij-

de van de indiening bij het parlement. Een enkel aspect was feitelijk zelfs nog niet afgerond toen het financieel statuut van het koninklijk huis op 1 januari 1973 van kracht werd.

Het doel van het overleg in de contactcommissie was onverminderd, zo memoreerde Huijsmans voorjaar 1972, 'om te komen [...] tot een zorgvuldig overwogen, als één complex samenhangend, pakket van voorstellen dat door de inbreng van beide zijden aldus was uitgebalanceerd dat met de belangen van het Koninklijk Huis en van de Staat op over en weer aanvaardbare wijze rekening was gehouden, de instemming van de Koningin te verwachten zou zijn, de praktische uitvoering doelmatig en de politieke presentatie zo veilig mogelijk'.<sup>379</sup> Andermaal zorgde de samenhang tussen de verschillende onderdelen voor complexe besprekingen.

Tijdnood ontstond zeker ten aanzien van de vaststelling van de grondwettelijke uitkering van prins Bernhard. In 1970 was, met instemming van de prins, besloten diens inkomen voor de interim-periode 1971-1972 niet te doen stijgen, zoals bij koningin Juliana, prinses Beatrix en prins Claus wel gebeurde. Bij de definitieve regeling zou het bedrag alsnog verhoogd worden. Toen begin 1972 de kwestie aan bod kwam, was dat in een context van economische tegenwind: ook het kabinet-Biesheuvel moest de broekriem aanhalen. Op de vergadering van de contactcommissie van 18 januari 1972 beseften de betrokkenen: 'een grote sprong kan politiek problemen opleveren'.<sup>380</sup> In een gesprek met Kraayenhof gaf prins Bernhard met het oog op de vaststelling van de grondwettelijke uitkering een overzicht van diens functionele kosten. Hierover had Kraayenhof vervolgens op 23 februari een uitvoerig gesprek ('en wel onder vier ogen vanwege de delicate aspecten') met Huijsmans. In 'sneltrainvaart' las Kraayenhof het overzicht voor aan Huijsmans. De prins rekende 80.000 gulden voor 'personele kosten', vooral voor zijn medewerkster Cocky Gillesen en enkele administratieve 'hulpkrachten'. De post 'diverse kosten huishouding' (à 50.000) bevatte een 'lumpsum' bedrag als jaarlijkse bijdrage voor de koningin vanwege de gezamenlijke huishouding. Er was een bedrag van 50.000 opgenomen voor reizen – inclusief een bedrag voor 'het onderhoud van zijn privé auto (Ferrari)' – en jagen. Dat laatste had vooral betrekking op kosten die gemaakt werden door de begeleiding van de prins, die zelf meestal gratis reisde. Bovendien moest de prins, als hij in het buitenland ging jagen, vaak 'zelf voor ammunitie en geweren [...] zorgen alsmede [voor] het regelmatige technische onderhoud van de jachtuitrusting'. Samen met een post van 95.000 gulden 'uitgaven van een persoonlijk karakter' kwam het totaal aan functionele kosten op 400.000.<sup>381</sup>

Dat verraste Huijsmans, die niet verder wilde gaan dan 350.000 gulden. Huijsmans en Kraayenhof kwamen hierover in 'een uitvoerige en niet in alle opzichten duidelijke discussie' terecht. Huijsmans beschouwde het 'oude' bedrag van 475.000 als een totaal, inclusief 'een uitkering aan de Prins wegens bewezen diensten of zo men wil een soort salaris'. Kraayenhof zag dat bedrag van 475.000 als exclusieve tegemoetkoming voor de functionele kosten, dus zonder het honorariumbestanddeel. Geïndexeerd zou dat anno 1973 op 550.000 uitkomen. Dat was voor Huijsmans 'volstrekt onverkoopbaar'. Hij wist zeker dat 'als wij met een dergelijk bedrag – los van de inkomenscomponent – bij het Kabinet en de Kamer zouden komen, wij om moeilijkheden zouden vragen; zowel Kabinet maar zeker ook de Kamer zouden een complete breakdown [specificatie] verlangen en langs deze weg mede willen bepalen wat men al of niet zou willen accepteren, waarbij de gehele discussie in feite zou ontaarden in het uitmaken door de Kamer van wat de Prins wel of niet mocht doen.' Kraayenhof had de prins al aangeraden te zakken en deze was daar 'ook wel gevoelig voor'. Huijsmans zegt dat een totaalbedrag van 550.000 (dus inclusief inkomenscomponent) 'verdedigbaar' zou zijn: dan kan worden betoogd dat de prins gelijk blijft. Daarmee was Kraayenhof het weer 'fundamenteel oneens'. De zaak bleef onbeslist. Huijsmans vond dat eerst uitgekomen moet worden op 'een materieel bedrag wat ik meende dat zou kunnen worden verkocht'. Daarbij dacht hij aan een vergoeding van functionele kosten van 350.000 à 375.000 gulden, 'mits voorzien van een zo hard mogelijke, een zo accepteerbaar mogelijke en een zo ver mogelijk gespecificeerde etikettering'.<sup>382</sup>

Tijdens de vergadering van de contactcommissie, twee dagen later, erkende Kraayenhof dat de functionele kosten van de prins het voorafgaande jaar flink verminderd waren. Huijsmans wilde, voor het nemen van een besluit, alle functionele kosten (personeel en materieel) doorlichten. Hij verwachtte dat 'door het parlement en de pers vooral kritisch zal worden gekeken naar de uitkering van de Prins. De presentatie zal dan ook goed moeten zijn.' Hij verwachtte dat een totaal aan 340.000 gulden in de ministerraad wel 'te verkopen' was en 'waarschijnlijk ook niet in het parlement [zou] leiden tot discussies over de vraag welke werkzaamheden van de Prins al dan niet voor rijksrekening worden genomen'. Van Nispen wilde aankoersen op een totale uitkering uit de rijkskas aan prins Bernhard van 600.000 of 650.000, 'mede gezien de verhouding van deze uitkering tot die aan Prinses Beatrix en Prins Claus'. Belangrijker vond hij: 'Het grote punt zal echter zijn of de functionele kosten kunnen worden gemotiveerd.'<sup>383</sup>

Na afloop van de vergadering schreef Huijsmans aan Van Nispen dat hij 'bepaald niet gerust' was over de gang van zaken. 'Ik heb hier nogal wat zorg over'. Kraayenhof had tijdens de vergadering van de contactcommissie geweigerd inzage te geven in de 'basisgegevens [...] die hij van de zijde van de Prins had ontvangen', maar die Huijsmans sinds 23 februari wel kende. Hij legde ze nu ook voor aan zijn ambtgenoot van Algemene Zaken, eraan toevoegend dat Kraayenhof had verklaard dat hij er 'als accountant' niet voor zou tekenen. Huijsmans had bij diverse kostenposten 'een hoop vraagtekens' en 'grote aarzeling of deze inderdaad alle en dan in de genoemde omvang, als functionele kosten kunnen worden geaccepteerd'. Huijsmans verwachtte dat het kabinet, 'en zeker mijn minister', hier grote moeite mee zou hebben. Hij vreesde dat het 'een hele toer' zou worden om 'alle werkelijke functionele kosten recht te praten, zowel tegenover het Kabinet als in de Kamer indien het nodig is een specificatie te geven'. Huijsmans wilde 'juist ter bescherming van de betrokken leden van het Koninklijk Huis en het Kabinet' oppassen 'bedragen te accepteren waarvan achteraf zou kunnen blijken dat zij bij nadere analyse de toets der kritiek niet kunnen doorstaan'.<sup>384</sup>

Het duurde lang voordat Huijsmans en Van Nispen tevreden waren over het inzicht in de reële functionele kosten van prins Bernhard.<sup>385</sup> Begin maart schreef Van Nispen aan Huijsmans dat hij van Van Lynden had vernomen dat de kosten van prins Bernhard door het overlijden van zijn moeder prinses Armgard, in april 1971, waren afgenomen met 250.000 gulden. Ook was de prins voornemens om zijn bijdrage aan het gemeenschappelijke huishouden (in de vorm van een afdracht aan koningin Juliana) terug te brengen van 50.000 tot 15.000 gulden.<sup>386</sup> Op 7 maart meldde Kraayenhof dat de prins akkoord was gegaan met een vermindering van zijn declarabele functionele kosten met 100.000. Daardoor zou zijn uitkering voor functionele niet-declarabele kosten (afgezien van indexatie) uitkomen op 375.000, waarvan 105.000 personele kosten en 270.000 overige kosten. Van Nispen en Huijsmans vreesden vooral publieke discussie vanwege dat laatste bedrag: waren dat wel allemaal functionele kosten? Beide ambtenaren waren er zelf niet van overtuigd.<sup>387</sup>

Kraayenhof verdedigde de hogere functionele kosten onder meer door te verwijzen naar de discussie over de vaststelling van de inkomenscomponenten in het voorjaar van 1970. Toen was, met het oog op de beeldvorming, bewust voor een lager inkomensbedrag gekozen waarbij de niet-declarabele kostencomponenten waren verhoogd met het oog op uitgaven die 'toch ook een functioneel karakter' hadden. Van Lynden meende ten aanzien van de leden van het koninklijk huis te kunnen verdedigen dat

eigenlijk alle gemaakte kosten ‘waardoor zij zinvol bezig zijn en de goede naam van het Huis hoog houden’ functioneel waren. Zo gezien waren alle kosten functioneel die voortvloeiden uit de activiteiten waardoor prins Bernhard ‘een zinvolle dagtaak heeft’. Dat gold ook voor de kosten die hij maakte om een gepaste levensstandaard te onderhouden, vergelijkbaar met leden van koninklijke families in het buitenland. Dat rekte voor Van Nispen en Huijsmans de definitie van functionele kosten wel erg ver op. Huijsmans meende dat ‘alleen uit de impasse te komen is’ als Kraayenhof een specificatie van de 270.000 gulden kon overleggen waar hij ‘zelf achter staat’. Vervolgens moest ook het kabinet tot de overtuiging kunnen komen dat de bedragen publiek verdedigbaar waren.<sup>388</sup>

Ondertussen naderde de uiterste datum waarop het wetsvoorstel door het kabinet moest worden besproken. Desnoods moest het kabinet het ontwerp maar behandelen zonder de uitkeringsbedragen voor prins Bernhard – die versie had Van Nispen al aan premier Biesheuvel voorgelegd. Vanwege de geboden haast week het kabinet ook van de gebruikelijke voorbereidingsprocedure af. De contactcommissie was eigenlijk nog niet klaar, en voor de voorbespreking door de meest betrokken ministers was geen tijd meer. Op 17 maart schreef Huijsmans aan minister Nelissen op basis van mededelingen van Van Lynden en Kraayenhof dat de koningin ‘geen bezwaren’ meer had. Kraayenhof had inmiddels op 14 maart nader inzage gegeven in de functionele kosten van prins Bernhard. Ook nu betrof het cijfers die hem waren meegedeeld (‘hearsay’) en die hij niet zelf had gecontroleerd; hij kon ze als accountant niet, maar als lid van de contactcommissie wel voor zijn rekening nemen. Bovendien was erkend dat de ‘thans geldende uitkering’ al ‘een inkomensbestanddeel bevat’. Van Nispen en Huijsmans oordeelden een uitkering voor functionele kosten van 325.000 gulden (120.000 personeelskosten; 205.000 overige kosten) vervolgens aanvaardbaar: het was aanmerkelijk lager dan de aanvankelijk gevraagde 400.000. Uiteindelijk zou het totaalbedrag, na nadere berekeningen van Kronenberg, uitkomen op 330.000. Het inkomensbestanddeel – dat nooit ter discussie had gestaan – kwam op 210.000 à 215.000 gulden.<sup>389</sup>

Op de valreep, op 24 maart, kon premier Biesheuvel het wetsontwerp inclusief de uitkeringsbedragen van prins Bernhard presenteren in de ministerraad.<sup>390</sup> Op 29 maart besprak Biesheuvel het wetsontwerp met de koningin. Zij toonde zich, zo had Huijsmans van Biesheuvel vernomen, ‘bijzonder tevreden en geheel content, had geen vragen of opmerkingen en heeft Haar waardering uitgesproken, meer in het bijzonder aan het adres van de beide s.g.’s’.<sup>391</sup>

### *Bedreiging in de eindfase: lidmaatschap koninklijk huis*

Het wetsvoorstel financieel statuut van het koninklijk huis kon vervolgens het gebruikelijke traject vervolgen. Eind maart ging het ter advisering naar de Raad van State, die geen majeure opmerkingen meer had. Het kabinet diende het ontwerp op 1 juni in bij de Tweede Kamer, waarbij het om spoedbehandeling verzocht.<sup>392</sup> In de memorie van toelichting benadrukte het kabinet dat alle principiële punten al in de vorige fase aan de Kamers waren voorgelegd, en dat het vooral een technische uitwerking daarvan betrof. De Tweede Kamer besprak het wetsontwerp op 26 oktober, waarna het wetsvoorstel vijf dagen later met overgrote meerderheid werd aangenomen. Op 21 november 1972 ging de Eerste Kamer met algemene stemmen akkoord.<sup>393</sup>

Onderweg naar de parlementaire afhandeling kende het wetsvoorstel nog enkele risicovolle momenten, die vooral werden veroorzaakt door meningsverschillen tussen de koningin en het kabinet over de uitwerking van enkele aspecten van het nieuwe stelsel. Een ervan had betrekking op de kritiek vanuit de PVDA op de keuze van het kabinet om de leden van het koninklijk huis die een grondwettelijke uitkering genoten vrij te stellen van successiebelasting. Een deel van de sociaaldemocratische fractie vond dat onwenselijk. Het ontlokte bovendien bij een groter deel van de Kamer de principiële vraag naar de afbakening van het lidmaatschap van het koninklijk huis.<sup>394</sup>

De kwestie van de afbakening van het lidmaatschap van het koninklijk huis raakte zodoende gekoppeld aan het financieel statuut. Streefde het kabinet, om politieke, staatsrechtelijke (vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid) en financiële redenen naar een 'beperkte kring' – bij voorkeur alleen de in het financieel statuut vermelde leden van de koninklijke familie – de koningin wenste geen onderscheid tussen haar kinderen en kleinkinderen. Ze wilde geen 'A-prinsen en B-prinsen'. Begin april lieten Van Lynden en Kraayenhof in de contactcommissie weten dat ze pas hun fiat aan het financieel statuut konden geven als de koningin kon instemmen met de wettelijke regeling van het lidmaatschap van het koninklijk huis.<sup>395</sup>

Dat zette de voortgang toch weer onder druk. In september 1972 wees de koningin het voorstel van minister van Binnenlandse Zaken Geertsema om te komen tot een 'beperkte kring' volledig van de hand. Volgens collega-minister Jaap Boersma (Sociale Zaken), die door haar werd ontvangen toen ze het voorstel van Geertsema juist had gekregen, vond ze het

een ‘schandaal!’. Ook ten aanzien van een compromisvoorstel, waarbij de kinderen van prinses Margriet nog aanspraak maakten op het lidmaatschap, toonde ze zich ‘weigerachtig’. Geertsema was bereid het al dan niet doorgaan van het financieel statuut te gebruiken als ‘drukmiddel’ om zijn wetsvoorstel bij de koningin door te drukken, zo wist een van de ambtenaren op Binnenlandse Zaken. Huijsmans meende dat ‘dit dreigt [...] te leiden tot een soort constitutionele crisis’, waarbij ‘het financieel statuut in de lucht zou komen te hangen’. Alles moest worden gedaan ‘om dit in veilige haven te loodsen’.<sup>396</sup>

In oktober besloot het inmiddels demissionaire kabinet-Biesheuvel de kwestie van het lidmaatschap van het koninklijk huis door te schuiven naar zijn opvolger. Niettemin moest in de memorie van antwoord worden ingegaan op het verzoek om meer duidelijkheid ten aanzien van de omvang van het koninklijk huis. Geertsema refereerde bovendien aan de bezwaren van links: ‘Indien nu aan de Kamer wordt meegedeeld dat dat het lidmaatschap zich tot een ruime kring zal uitstrekken, vreest spreker dat er moeilijkheden over het financieel statuut ontstaan.’ Ook Geertsema wilde een ‘geëmotioneerde discussie’ in en buiten het parlement vermijden, maar wenste tegelijk dat ook links akkoord zou gaan – dat was met het oog op een grondwetsherziening ook nodig. In de Memorie vermeldde het kabinet dan ook dat de gedachten uitgingen naar een beperkt lidmaatschap.<sup>397</sup>

Daarmee nam de overgrote meerderheid in de Kamers genoegen; het financieel statuut kreeg parlementaire goedkeuring. In 1985 namen de Kamers een wetsvoorstel aan dat het lidmaatschap van het koninklijk huis beperkte tot de Koning, alle familieleden die ‘krachtens de Grondwet’ opvolgingsrechten konden doen gelden, de afgetreden Koning en al hun echtgenoten. In 2002 beperkte het kabinet-Kok II het lidmaatschap tot een kleinere kring.<sup>398</sup>

## 10 | Conclusie

De onderhandelingen over het nieuwe financieel statuut van het koninklijk huis werden voornamelijk gevoerd door twee personen vanwege het Rijk – de secretarissen-generaal Van Nispen en Huijsmans – en twee vertegenwoordigers vanwege het Hof – de accountant Kraayenhof en de grootmeester Van Lynden. Voor hun overleg was een speciaal orgaan in het leven geroepen, aanvankelijk stuurgroep geheten, later contactcom-

missie Hof-Rijk. Over hun voorstellen moest de ministerraad uiteindelijk de beslissingen nemen. Deze besluitvorming kon pas plaatsvinden nadat de koningin zich ermee akkoord had verklaard.

De onderhandelingen verliepen niet erg vlot. Dikwijls werd tegen de klok gestreden, aangezien de deadlines van indiening van wetsontwerpen onverschuifbaar waren. Uiteindelijk slaagde de regering er toch steeds weer in de wetsontwerpen (net) op tijd bij de Tweede Kamer ingediend te krijgen. De voortgang werd onder meer vertraagd door de complexiteit van de materie: de diverse onderdelen van de herziening hingen met elkaar samen en kenden allerlei juridische en technische ingewikkeldheden. Daarbij moest rekening worden gehouden met gevoeligheden van de zijde van het Hof. Die lagen onder meer bij de positie van het hofpersoneel: de koningin wilde voorkomen dat haar staf in rijksdienst kwam – de personeelsleden zelf waren evenmin enthousiast over het perspectief niet meer in dienst van de koningin, maar van de overheid te komen. Vervolgens ontstond discussie over het voornemen het aantal ter beschikking gestelde paleizen terug te brengen van vier naar drie. Het koninklijk huis hechtte aan zijn oude rechten, vooral met betrekking tot het fraai op de Veluwe gelegen paleis Het Loo en de bijbehorende bezittingen eromheen. De koningin wenste dat deze landerijen in de geest van haar ouders als één geheel beheerd zouden blijven, hetgeen op gespannen voet leek te staan met het kabinetsvoornemen om in het kader van de gehele regeling het Kroondomein op te heffen. In de eindfase zorgde de kwestie van het lidmaatschap van het koninklijk huis, die met het oog op de vrijdom van successiebelasting actueel was geworden, nog bijna voor een kink in de kabel. Spanningen ontstonden omdat de bewindslieden en ambtenaren die verantwoordelijk waren voor de voortgang van de wetsvoorstellen regelmatig tegenwerking ervaarden vanuit het Hof. Hierbij werd soms gemeend dat met name Van Lynden (van wie gezien zijn positie aan het Hof moeilijk aangenomen kon worden dat zijn handelen geheel autonoom was) en Van Tets van Goudriaan vooral hun eigen belangen in het oog hielden. Anderzijds leidden toezeggingen van premier De Jong aan de koningin (inzake paleis Soestdijk en het Oude Loo) weer tot verwachtingen bij het Hof.

Van de zijde van het Rijk was vooral de verkoopbaarheid van de financiële regeling een punt van grote zorg. Daarop was het wetsontwerp in de zomer van 1966 immers vastgelopen. Het oordeel van velen was toen geweest dat het inkomen dat het kabinet-Cals voornemens was de koningin te verstrekken, onverantwoord hoog was. Vooral de linkerzijde van

het politieke spectrum, de Partij van de Arbeid voorop, was deze mening toegedaan.

Het kabinet slaagde in zijn missie om de nieuwe regelingen ongeschonden door de beide Kamers te loodsen. Dat was bepaald geen sinecure, gelet op de voorgeschiedenis en op de vereiste tweederdemeerderheid zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer. Wat bijdroeg aan het succes was ten eerste de optische verlaging van de bedragen die aan de koningin werden uitgekeerd; dit werd bereikt door zoveel mogelijk kosten over te hevelen naar de begrotingen van de verschillende departementen. Ten tweede werden enkele maatregelen genomen die onplezierig waren voor de koninklijke familie, zoals het terugbrengen van het aantal paleizen van vier naar drie en het (gedeeltelijk) opheffen van de belastingvrijdom. En in de derde plaats was een factor van gewicht de vertrouwelijke gesprekken die minister-president De Jong op gezette tijden voerde met alle fractievoorzitters, gezamenlijk of apart. Zo depolitiseerde hij de kwestie en verwierf hij al bij voorbaat de benodigde steun.

In het nieuwe financieel statuut van het koninklijk huis, dat per 1 januari 1973 in werking trad (na een grondwetswijziging), waren zeven grote herzieningen aangebracht ten opzichte van de oude regeling. Het ging om: 1) overheveling van declarabele kosten naar de rijksbegroting, 2) één ter beschikking gesteld paleis minder, 3) opheffing van de opbrengst van het Kroondomein, 4) gedeeltelijke afschaffing van de belastingvrijdom, 5) invoering van een inkomensbestanddeel, 6) vervanging van een lumpsum genaamd 'inkomen' door 'uitkeringen' die werden opgesplitst in drie herkenbare delen (personeelskosten, overige kosten en inkomensbestanddeel) en 7) indexering van de uitkeringen. Tijdens de onderhandelingen bleek dat alles met alles samenhang. Liep een onderhandeling stroef inzake één onderdeel, dan kon dat direct gevolgen hebben voor een ander. Beide partijen konden slechts akkoord gaan met het totaalpakket. Eind 1972 kon tot opluchting van alle betrokkenen het dossier worden afgesloten.

DE WERKING VAN DE MINISTERIËLE  
VERANTWOORDELIJKHEID VOOR DE UITGAVEN  
TEN BEHOEVE VAN HET KONINGSCHAP.  
EEN ANALYSE VAN ONTWIKKELINGEN SINDS 1972

### Inleiding

Bij de totstandkoming van de Wet financieel statuut koninklijk huis in 1972 koos de regering, zoals gezegd, voor een ander perspectief op de financiële verhouding tussen Rijk en Koning. Het oorspronkelijke uitgangspunt, dat in deze verhouding de onafhankelijke positie van de Koning centraal stond, veronderstelde dat de Koning vrij moest kunnen beschikken over de in de Grondwet en/of wet toegekende bedragen. Dit uitgangspunt werd voor een belangrijk deel verlaten. De regering legde bij de hervorming van de financiële verhouding tussen Rijk en Koning sterk de nadruk op de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitgaven ten aanzien van de Koning en het koninklijk huis.

Nog altijd zijn de beschouwingen van de regering uit de jaren zestig over de verhouding tussen Rijk en Koning illustratief voor de hedendaagse benadering van de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van het koningschap in het algemeen en ten aanzien van de uitgaven voor de Koning in het bijzonder.

Staatsrechtelijk gezien berust de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de Koning vooreerst op artikel 42, tweede lid, Grondwet: 'De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk.'<sup>1</sup> Artikel 68 Grondwet maakt in het verlengde van artikel 42 Grondwet duidelijk dat voor de ministers een verantwoordingsplicht (inlichtingenplicht) geldt jegens de Kamers der Staten-Generaal. Krachtens artikel 42 Grondwet zijn de ministers op de eerste plaats in de regering voor hun eigen handelen en voor het handelen van de Koning als deel van de regering verantwoordelijk. Daarnaast zijn de ministers ook politiek verantwoordelijk voor het handelen van de Koning in zijn hoedanigheid als staatshoofd.<sup>2</sup> En ten slot-

te zijn ministers politiek verantwoordelijk voor handelen en nalaten van de Koning in particuliere aangelegenheden. Deze ministeriële verantwoordelijkheid strekt zicht uit tot alle gedragingen van de Koning. Zij vormt het complement van de onschendbaarheid (immunititeit) van de Koning die eveneens op handelen en nalaten in al zijn hoedanigheden betrekking heeft.

De ministeriële verantwoordelijkheid houdt derhalve in dat ministers in het parlement aanspreekbaar zijn voor handelingen van de Koning in al zijn hoedanigheden, ook wanneer ministeriële bevoegdheden met betrekking tot die handelingen ontbreken.<sup>3</sup> Zij impliceert, zoals gezegd, dat ministers ook in particuliere aangelegenheden van de Koning politiek verantwoordelijk zijn, namelijk voor zover het staatsbelang of het openbaar belang in het geding is. Naast artikel 42 is artikel 41 van de Grondwet voor de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van het koningschap van belang. Artikel 41 bepaalt: 'De Koning richt, met inachtneming van het openbaar belang, zijn Huis in.' Het artikel geeft in eerste instantie aan dat de Koning zelfstandig, d.w.z. zonder ministerieel contraseign in de zin van artikel 47, besluiten neemt omtrent aangelegenheden die zijn Huis betreffen. De term Huis ziet allereerst op de hofhouding, het zogenaamde civiele en militaire Huis van de Koning. Daarnaast is onder deze term in de loop der tijd ook de eigen, persoonlijke levenssfeer van de Koning in meer algemene zin gebracht. In zoverre drukt grondwetsartikel 41 mede uit dat de Koning vrij is in zijn eigen levenssfeer.<sup>4</sup>

De inrichting van het Huis dient volgens artikel 41 Grondwet te geschieden 'met inachtneming van het openbaar belang'. Uitgangspunt hierbij is dat er in het algemeen ministeriële verantwoordelijkheid bestaat voor het handelen van de Koning (artikel 42 Grondwet), ook als het gaat om het handelen van de Koning in het kader van artikel 41 Grondwet. In dit laatste geval werkt de verantwoordelijkheid blijkens de strekking van het artikel alleen dan, wanneer een handeling of besluit van de Koning het openbaar belang raakt.<sup>5</sup> Het oordeel of een handeling of gedraging van de Koning het openbaar belang raakt, valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid. De ministers leggen daarover zo nodig verantwoording af aan de Kamers der Staten-Generaal. In de praktijk pleegt de minister-president veelal aan deze verantwoordelijkheid gestalte te geven. Van belang hierbij is dat de Rijksvoorlichtingsdienst, die onder zijn ministerie ressorteert, zorg draagt voor communicatie betreffende de Koning en de leden van het koninklijk huis.

Ten slotte is artikel 39 Grondwet van belang voor het leerstuk van de

ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de Koning. Artikel 39 Grondwet luidt als volgt: 'De wet regelt wie lid is van het koninklijk huis.' Het artikel gaat er vanuit dat de wet regelt welke personen van de koninklijke familie lid van het koninklijk huis zijn. Blijkens de toelichting op artikel 39 Grondwet en de toelichting bij de huidige Wet lidmaatschap koninklijk huis<sup>6</sup> gaat de regering er vanuit dat ook ten aanzien van de leden van het koninklijk huis ministeriële verantwoordelijkheid bestaat. Deze verantwoordelijkheid is gebaseerd op de beschikbaarheid voor de verlening van bijstand bij de uitoefening van de koninklijke functie. Deze beschikbaarheid houdt tevens in dat de leden van het koninklijk huis zich dienen te onthouden van handelen en nalaten waardoor de Koning in het geding komt en het openbaar belang kan worden geschaad. De ministeriële verantwoordelijkheid is aldus gericht op het waarborgen van een goede uitoefening van de koninklijke functie, en omvat daartoe de verlening van ondersteuning, bescherming en advies aan de leden van het koninklijk huis. Ook het behoud van de privésfeer voor de leden van het koninklijk huis valt daarbij binnen de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>7</sup>

De inhoud, strekking en betekenis van de artikelen 42, 41 en 39 van de Grondwet maken duidelijk dat, in lijn met de beschouwingen van het kabinet-De Jong eind jaren zestig van de vorige eeuw, de ministeriële verantwoordelijkheid het leidende principe is in de tegenwoordige financiële verhouding tussen Rijk en Koning.

Hiervoor zagen we dat bij de herziening van de financiële verhouding in 1972 een belangrijk deel van de uitgaven, de zogeheten declarabele uitgaven, ten behoeve van het koningschap overgebracht werd naar verschillende departementale begrotingen. Het een en ander heeft ertoe geleid dat de desbetreffende vakministers jegens het parlement verantwoordelijk zijn voor de uitgaven ten behoeve van de Koning die op hun begrotingen rusten. Bij een stijging of daling van deze uitgaven dient de betrokken minister zich te verantwoorden in de Kamers. De ministeriële verantwoordelijkheid strekt zich daarbij vanzelfsprekend ook uit tot aard en inhoud, de doelmatigheid en rechtmatigheid, van de uitgaven.

Daarnaast berust een deel van de uitgaven voor het koningschap, zoals hiervoor bleek, op de in de Wet financieel statuut vastgelegde uitkeringen voor de Koning en voor enkele leden van het koninklijk huis, krachtens de Wet financieel statuut 1973 verdeeld in een A-component (salariskosten), B-component (materiële kosten) en C-component (inkomensbestanddeel). Deze uitkeringen werden vanaf 1973 jaarlijks opgenomen in

hoofdstuk 1 van de rijksbegroting, getiteld 'Huis der Koningin.' Gelet op de inhoud en strekking van bovengenoemde grondwetsbepalingen moet worden aangenomen dat er ook ten aanzien van deze uitgaven ministeriële verantwoordelijkheid bestaat. Deze verantwoordelijkheid strekt zich ten eerste uit tot de hoogte van de uitgaven op grond van de uitkeringen, waarbij opgemerkt moet worden dat de hoogte van de uitkeringen zelf wettelijk is gegarandeerd, zodat de verantwoordelijkheid in dat opzicht niet verder strekt dan een juiste uitvoering van de wet. Daarnaast moet worden aangenomen dat er ook ministeriële verantwoordelijkheid kan zijn ten aanzien van de inhoud, de wijze van besteding van de in de uitkeringen ter beschikking gestelde bedragen, namelijk voor zover het openbaar belang in het geding is. Daarbij moet gelet op het voorgaande rekening worden gehouden met de omstandigheid dat een deel van deze uitgaven in de persoonlijke levenssfeer ligt. Daarvoor geldt slechts ministeriële verantwoordelijkheid, indien en voor zover het openbaar belang wordt geraakt. Zoals gezegd valt het oordeel of het openbaar belang wordt geraakt onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

Na deze uiteenzetting van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitgaven voor de Koning kan worden gezien hoe die ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk gefunctioneerd heeft sinds de totstandkoming van de Wet financieel statuut koninklijk huis van 1973. In het navolgende wordt daarbij in het bijzonder aandacht besteed aan de periode tot de rapportage van de zogeheten Stuurgroep-Zalm in 2009.

### **Rapport van een ambtelijke werkgroep (1979)**

De herziening van de financiële verhouding tussen Rijk en Koning in 1972 leidde er niet toe dat jaarlijks bij de begrotingsbehandeling ruime aandacht geschonken werd aan de wettelijke uitkeringen voor de Koning en de leden van het koninklijk huis en de op de verschillende begrotingen gedeclareerde uitgaven. Veelal gaf het onderzoek van het begrotingshoofdstuk 1 Huis der Koningin, waarin de uitkeringen, zoals gezegd, vermeld stonden, in de jaren zeventig van de vorige eeuw geen aanleiding tot het stellen van vragen.

De uitgaven voor het koningschap bleven in die jaren veelal onbesproken in het parlement. Binnen de regering kwam het onderwerp in de tweede helft van de jaren zeventig wel aan de orde. Eind 1976, in het laatste jaar van zijn kabinet, bracht premier Den Uyl in een brief aan alle ministers

van zijn kabinet de uitgaven voor het koningschap ter sprake.<sup>8</sup> De premier merkte daarin op dat er sinds de totstandkoming van het nieuwe financiële statuut geen overzicht was bijgehouden van alle in de rijksbegroting opgenomen bedragen voor de functionele kosten van het koninklijk huis. Om verschillende, niet nader aangeduide, redenen achtte de premier het noodzakelijk over een dergelijk jaarlijks bij te houden overzicht te beschikken. De premier wees erop dat alleen al de op de diverse begrotingshoofdstukken zichtbaar gemaakte bedragen met 200 procent de uitgaven, die werden verantwoord in hoofdstuk 1 van de begroting (de wettelijke uitkeringen), overtroffen. De ministers werd verzocht gespecificeerde opgaven van zowel 'zichtbaar gemaakte kosten' als 'overige functionele kosten van het koninklijk huis' toe te zenden aan de premier. Deze specificatie zou bijvoorbeeld inzicht moeten kunnen geven in de bestemming van personeelskosten op de diverse begrotingen. Wat de niet zichtbaar gemaakte kosten betreft dacht premier Den Uyl bijvoorbeeld aan het onderhoud van het koninklijke jacht *Piet Hein*, het geschatte aandeel in het regeringsvliegtuig en de kosten verbonden aan vluchten van de luchtmacht voor leden van het koninklijk huis. Op basis van deze informatie, zo voegde premier Den Uyl hieraan toe, zouden de ministers zich kunnen beraden op de vraag of een meer geconcentreerde verantwoording van de uitgaven aanbeveling verdiende.

In 1978-1979 onderzocht een ambtelijke werkgroep<sup>9</sup> hoe het financieel statuut van het koninklijk huis in de praktijk zijn uitwerking had gekregen. De werkgroep bracht in 1979, kort voor de troonsafstand van koningin Juliana en de troonopvolging door koningin Beatrix (1980), een intern vertrouwelijk rapport uit aan het kabinet-Van Agt 1.<sup>10</sup> De werkgroep merkte in haar rapportage allereerst op dat drie categorieën kosten onderscheiden moesten worden. Naast de hiervoor besproken wettelijke uitkeringen voor het koningschap en de declarabele kosten was ten derde in de praktijk ook nog sprake van 'kosten die de overheid zelf ten behoeve van het koninklijk huis en zijn functionering maakt.' Voor wat betreft de wettelijke uitkeringen (de drie componenten: A, B en C) verwees de werkgroep, een enkele uitzondering daargelaten, voornamelijk naar de parlementaire stukken betreffende de totstandkoming van de Wet financieel statuut koninklijk huis en de daarin bekendgemaakte kostenposten. Het rapport vermeldde onder meer dat 22 leden hofpersoneel ten laste van de wettelijke uitkeringen werden gebracht. Voor het overige werden de bedragen voor materiële uitgaven genoemd die eerder aan de Kamers waren medegedeeld bij de behandeling van de voorstellen in de jaren zestig.

Voor wat betreft de tweede categorie, de declarabele kosten, gaf de werkgroep een overzicht van kostenontwikkelingen in de periode 1970-1977. De kosten betroffen salariskosten en materiële kosten, verdeeld over de begrotingen van de ministeries van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,<sup>11</sup> Verkeer en Waterstaat,<sup>12</sup> Binnenlandse Zaken<sup>13</sup> en Buitenlandse zaken.<sup>14</sup> De werkgroep berichtte dat vrijwel alle kosten in de jaren 1970-1977 meer gestegen waren dan op grond van de algemene prijsstijgingen kon worden verwacht. In enkele gevallen was sprake van een uitzonderlijke toename (verdrievoudiging) van kosten.

De derde categorie uitgaven betrof enkele bijzondere posten die niet op de Wet financieel statuut berusten en ook niet daarmee in nauw verband stonden. De werkgroep vermeldde kosten bij Algemene Zaken (kosten Rijksvoorlichtingsdienst), Buitenlandse Zaken (ondersteuning buitenlandse dienst), Justitie (kosten veiligheidsdienst), Binnenlandse Zaken (inzet politie), Financiën (fiscale lasten voor paleizen), Defensie (personeelskosten Militaire Huis en Marechaussee), Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (groot onderhoud paleizen) en Verkeer en Waterstaat (kosten vlieguren). In totaal schatte de werkgroep deze bijzondere kosten in 1977 op 16.531.000 gulden, waarvan een groot deel voor beveiliging, in feite de grootste kostenpost op het totaal aan uitgaven voor het koningschap. Een aantal andere kosten kon de werkgroep overigens bij gebrek aan voldoende informatie niet in dit overzicht verwerken.<sup>15</sup>

Op basis van deze gegevens stelde de werkgroep vast dat aan de ene kant een strikte regeling gold van vaste (geïndexeerde) wettelijke uitkeringen, maar dat aan de andere kant over de overige uitgaven (de uitgaven op de diverse begrotingshoofdstukken) niets was vastgelegd, noch iets was bepaald ten aanzien van de groei of indexering van die uitgaven. In de praktijk werd ten aanzien van de declarabele uitgaven aldus gehandeld dat alle uitgaven die gedeclareerd werden, door de betrokken departementen zonder enige materiële toetsing betaald werden. Er werd slechts nagegaan of de externe accountant van het koninklijk huis de declaraties had geïntendeerd.

De werkgroep concludeerde dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze declarabele uitgaven aldus slechts in strikt formele zin werkte. De minister was formeel verantwoordelijk maar gaf aan die verantwoordelijkheid geen inhoud doordat hij vooraf, noch achteraf in een beoordeling van de noodzaak, c.q. wenselijkheid van de uitgaven trad. Daarbij plaatste de werkgroep de kanttekening dat van de zijde van de hofhouding aan de departementen eigener beweging geen informatie werd gegeven om deze noodzaak/wenselijkheid van uitgaven te onderbouwen.

De werkgroep oordeelde ten slotte dat het aanbeveling verdiende dat de ministers voortaan belast zouden worden met 'enige toetsing van de uitgaven, hoe marginaal dan ook', zulks mede gezien de meer dan trendmatige groei van de declarabele uitgaven. De werkgroep achtte het daartoe nodig om bij de aanstaande troonswisseling duidelijke procedure-afspraken te maken over een jaarlijks begrotingsoverleg, alsmede een periodiek overleg over wijzigingen in personeelsformatie en tussentijdse wijzigingen gedurende het jaar. Tevens zou kunnen worden overwogen om de Centrale Accountantsdienst of de Algemene Rekenkamer te belasten met de controle van de ingediende declaraties. Tot besluit merkte de werkgroep nog op dat een regeling voor het gebruik van het regeringsvliegtuig en de vliegfaciliteiten door Defensie en de Rijksluchtvaartdienst dringend gewenst was.

Na bespreking van het rapport van de ambtelijke werkgroep concludeerden de verantwoordelijke ministers Van Agt en Wiegel en de werkgroepvoorzitter Van der Voet dat een kleine ambtelijke commissie ingesteld moest worden met vertegenwoordigers van Algemene zaken, Binnenlandse Zaken en Financiën, die jaarlijks met de hofhouding overleg zou voeren over de begroting en de personeelsformatie. Die commissie zou overigens geen controlerende functie krijgen. Sterke stijgingen in bedragen dienden aan de betrokken ministers te worden voorgelegd. De minister-president zou daarnaast in contact treden met de voorzitter van de Algemene Rekenkamer, om zich te beraden hoe de controle op de declarabele uitgaven gestalte zou kunnen krijgen. Tevens concludeerden de ministers dat een regeling voor het gebruik van het regeringsvliegtuig moest worden opgesteld. Ten slotte oordeelden de bewindslieden dat het onwenselijk was om de wettelijke bedragen (uitkeringen krachtens het financieel statuut) in opwaartse zin bij te stellen. Indien zou blijken dat de koningin een beroep moest doen op het eigen vermogen voor de uitoefening van de functie, zou in eerste instantie de oplossing gezocht worden in de verruiming van de declarabele uitgaven en het verstrekken van faciliteiten.<sup>16</sup>

Ten aanzien van het rapport van de ambtelijke werkgroep is nog het vermelden waard dat de secretaris-generaal van het ministerie van Financiën, Huijsmans<sup>17</sup>, aan zijn minister in een reactie op het rapport opmerkte dat de nieuwe regeling inzake de financiële verhouding tussen Rijk en Koning destijds vooral tot doel had deze relatie duidelijk en doorzichtig te maken, ook aan het adres van het parlement, en af te stappen van allerlei archaïsche verhoudingen die in een normaal constitutioneel bestel, waarbij het parlement ook het laatste woord behoort te hebben over de financiële consequenties daarvan, eigenlijk niet meer passen. Dat uitgangspunt, zo

oordeelde de secretaris-generaal, is kennelijk niet gerealiseerd. De secretaris-generaal merkte in het verlengde hiervan op dat hij er destijds voor gepleit had om één minister verantwoordelijk te maken voor de gehele financiële verhouding tussen staat en Koning. Alleen op die manier had men kunnen voorkomen dat het hele beeld weer zou verwateren.

### **Herziening van het financieel statuut (1980)**

De rapportage van de ambtelijke werkgroep van 1979 kreeg een vervolg bij de herziening van de Wet financieel statuut koninklijk huis in 1980. De troonsafstand van koningin Juliana in 1980 had gevolgen voor de uitkeringen die op grond van de Wet financieel statuut aan de betrokken leden van het koninklijk huis werden verstrekt. De uitkering die koningin Juliana tot haar troonsafstand ontving viel met ingang van 1 mei 1980 automatisch toe aan koningin Beatrix. En met ingang van die datum ontving prins Claus de uitkering die prins Bernhard ontving. De uitkeringen aan de vermoedelijke erfgenaam en echtgenoot kwamen bovendien te vervallen. Tegen deze achtergrond diende de regering een wetsvoorstel tot herziening van de Wet financieel statuut koninklijk huis in, waarbij aan prinses Juliana en prins Bernhard na de troonsafstand wettelijke uitkeringen werden toegekend.<sup>18</sup> Deze uitkeringen omvatten in het stramien van de andere uitkeringen een A-component (salariskosten personeel), een B-component (materiële kosten) en een C-component (persoonlijk inkomensbestanddeel). Daarnaast werd in de toelichting overwogen dat vergoedingen door het Rijk op declaratiebasis tot de mogelijkheden behoorden, onder andere voor zover het de bewoning van het paleis Soestdijk betrof, alsmede enige personeelskosten. Op de ins en outs van deze uitkering en declarabele uitgaven wordt hier niet nader ingegaan.

Opmerking verdient nog wel dat de regering zich in de toelichtende stukken op het standpunt stelde dat de ministers geen verantwoording schuldig waren aan de Staten-Generaal omtrent de besteding van de wettelijke uitkeringen. En er bestond meer in het bijzonder derhalve ook geen ministeriële verantwoordelijkheid voor de besteding van de C-component, aangezien het hier ging om een naar eigen inzicht te besteden inkomensbestanddeel. De regering miskende hiermee de ruime strekking van de ministeriële verantwoordelijkheid, zoals hiervoor beschreven, die ook betrekking kan hebben op aangelegenheden in de particuliere sfeer, voor zover het openbaar belang in het geding is. Eveneens miskende de regering

het bijzondere karakter van het inkomensbestanddeel in de C-component. Bij de totstandkoming van de Wet financieel statuut werd er immers van uitgegaan dat dit bestanddeel niet zonder meer te beschouwen was als een salaris of bezoldiging. Het inkomensbestanddeel voor de Koning had eveneens mede het karakter van een vergoeding van uitgaven voor de Koning.

Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot herziening van het financieel statuut stelde de PVDA-fractie in de Tweede Kamer de ontwikkeling van uitgaven voor het koningschap aan de orde. De PVDA-fractie vroeg in het voorlopig verslag om een overzicht van de totale uitgaven van het Rijk wegens uitkeringen en declarabele uitgaven in de jaren 1973-1980. Tevens vroeg de PVDA-fractie om een opgave over 1980 van het aantal personeelsleden van de hofhouding, gefinancierd uit de declarabele kosten en de uitkeringen. De CDA-fractie keek in het voetspoor van de PVDA uit naar deze overzichten.<sup>19</sup>

In de Nota naar aanleiding van het Eindverslag verschaftte de regering enig inzicht in de cijfers. Volgens opgave van de regering had de A-component van de uitkering nu betrekking op 38 leden hofpersoneel. Daarnaast waren er op dat moment declarabele kosten voor 245 personeelsleden. De regering kondigde aan dat binnenkort een formatie-onderzoek zou worden opgestart vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken, ten einde te bezien welke personeelsformatie in de komende jaren nodig was voor de uitoefening van het koningschap. Daarnaast sprak de regering de verwachting uit dat de troonswisseling 'zo enigszins mogelijk' niet tot een verdere toename van personeel zou leiden. In een bijlage verschaftte de regering inzicht in de ontwikkeling van de uitgaven voor declarabele kosten in de periode 1973-1980. Vermeld werden de declarabele kosten (personeelskosten en materiële kosten) op de begrotingen van Binnenlandse Zaken, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, alsmede Verkeer en Waterstaat.<sup>20</sup> De declarabele kosten op de begroting van het ministerie van Buitenlandse zaken werden niet vermeld. Evenmin vermeldde de regering de uitgaven voor de Koning die niet direct verband hielden met de Wet financieel statuut, te weten de hiervoor in het rapport van de ambtelijke werkgroep genoemde, deels aanzienlijke kosten bij een reeks van departementen (Algemene Zaken, Defensie, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Binnenlandse Zaken), en de kosten voor bepaalde grootschalige verbouwingen (o.a. paleis Noordeinde), alsmede de kosten voor vlieguren.

Al met al schetste de regering aldus in 1980 een beperkt beeld van de uitgaven voor de Koning en de leden van het koninklijk huis. Evenmin werd jegens het parlement mededeling gedaan van bepaalde, hiervoor door de

ambtelijke werkgroep in 1979 signaleerde, problemen en tekortkomingen die zich voordeden bij de uitvoering van de Wet financieel statuut koninklijk huis.

Bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, die samenviel met de behandeling van het wetsvoorstel leden van het koninklijk huis, stond PVDA-woordvoerder Patijn stil bij een aantal aspecten van de financiële verhouding tussen Rijk en Koning. Ten eerste stelde hij een aangelegenheid aan de orde die zijdelings met het financieel statuut samenhang. Hij vroeg of de berichten in de pers juist waren dat bepaalde vermogensbestanddelen van leden van het koninklijk huis in stichtingen waren ondergebracht. Ging het daarbij om het onderbrengen van privévermogen in een stichting of vermogen verbonden aan de uitoefening van de koninklijke functie?<sup>21</sup> De regering verschaftte de Tweede Kamer daarop spoorslags een overzicht met betrekking tot het doel en bestuur van een aantal stichtingen, die onder meer de Kroongoederen van het Huis van Oranje-Nassau, het archief en de historische verzamelingen beheerden, alsmede enige informatie omtrent een tweetal vermogensstichtingen. De regering benadrukte dat aan deze stichtingen geen fiscale faciliteiten verbonden waren. In de vermogensstichtingen waren geen vermogensbestanddelen ondergebracht.<sup>22</sup>

Ten tweede merkte Patijn met betrekking tot de declarabele kosten op de verschillende departementale begrotingen op dat in de afgelopen jaren eigenlijk nauwelijks enig inzicht had bestaan in de totale kosten van het koninklijk huis. Het op verzoek van de PVDA-fractie door de regering verstrekte overzicht toonde aan dat het hier om een niet onaanzienlijk bedrag van 23 miljoen gulden ging, een bedrag dat in acht jaar tijd praktisch verdubbeld was.<sup>23</sup> Patijn drong erop aan dat de regering voortaan in de toelichting op hoofdstuk 1 van de Rijksbegroting een overzicht zou geven van het totale bedrag van uitkeringen en declarabele kosten van het koninklijk huis over de laatste twee jaar en van een raming voor het volgende jaar. Daarnaast zou de PVDA-fractie graag inzicht verkrijgen in de opbouw van het personeelsbestand. Patijn sprak hierbij de hoop uit dat de concentratie van werkzaamheden van de nieuwe koningin in Den Haag een niet onaanzienlijke besparing zou kunnen meebrengen. De regering deed vervolgens de toezegging om de gevraagde informatie jaarlijks bij de behandeling van hoofdstuk 1 van de Rijksbegroting te verstrekken. Het Kamerlid Van der Spek (PSP) merkte in dit verband overigens op dat de in de stukken gepresenteerde overzichten eigenlijk onvoldoende cijfermateriaal opleverden om de uitgaven goed te kunnen beoordelen.<sup>24</sup> Minister-president Van Agt

wenste ten slotte de stijging van de declarabele kosten enigszins te relativeren. Hij wees erop dat de kosten van de rijksbegroting in de afgelopen zeven jaar waren verdrievoudigd, hetgeen Brinkhorst (d'66) uiteindelijk tot de opmerking bracht dat het de vraag was of dit een relevant criterium was om te beoordelen of de stijging van uitgaven al dan niet aanzienlijk was.<sup>25</sup>

### **Kamervragen over het kortste en minst informatieve begrotingshoofdstuk**

Vanaf 1980 presenteerde de regering ter gelegenheid van de jaarlijkse begrotingsbehandeling in de memorie van toelichting bij hoofdstuk 1, Huis der Koningin, een opgave van de declarabele kosten van het koninklijk huis. Vermeld werden de personeelskosten en de materiële kosten, zoals opgenomen als declarabele kosten op de begrotingen van Binnenlandse Zaken, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Verkeer en Waterstaat.<sup>26</sup> Daarnaast gaf de memorie van toelichting een opgave van de declarabele personeelsformatie. In de jaren tachtig was daarbij sprake van een jaarlijkse stijging van de personeelsformatie tot ongeveer 300 personeelsleden begin jaren negentig.<sup>27</sup> In 1987 vermeldde de memorie van toelichting dat de Algemene Rekenkamer een onderzoek naar de rekening van hoofdstuk 1 had afgesloten. De Rekenkamer berichtte dat de uitgaven betreffende de uitkeringen in hoofdstuk 1 rechtmatig waren.<sup>28</sup>

Met de jaarlijkse informatievervalsing van regeringswege aan de Kamers werd, zoals hiervoor bleek, slechts een beperkt beeld geschetst van de uitgaven voor de Koning en het koninklijk huis. In de jaren negentig en rond de eeuwwisseling vroeg de nieuwe Tweede Kamerfractie van de SP<sup>29</sup> bij de behandeling van hoofdstuk 1, Huis der Koningin, geregeld aandacht voor de haars inziens te hoge uitgaven voor het koninklijk huis, zonder daarbij overigens in detail te treden over bepaalde kostenontwikkelingen.<sup>30</sup> De SP beperkte zich hoofdzakelijk tot een principiële stellingname over de te hoge kosten voor het koninklijk huis.

Begin eenentwintigste eeuw nam de belangstelling in de Tweede Kamer voor de financiële verhouding tussen Rijk en Koning geleidelijk toe. Bij de schriftelijke behandeling van hoofdstuk 1, Huis der Koningin, werden herhaaldelijk vragen gesteld over de hoogte van bepaalde uitgaven. Bij de begrotingsbehandeling van 2004-2005 verschaftte de regering voor het eerst, zulks op verzoek van de SP-fractie, inzicht in de overige uitgaven die in de verschillende begrotingen werden geraamd en te re-

lateren waren aan het koninklijk huis. Vermeld werden uitgaven bij Binnenlandse Zaken (beveiliging), Buitenlandse Zaken (staatsbezoeken), Defensie (Militaire Huis, Marechaussee), Verkeer en Waterstaat (regeringsvliegtuig) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (instandhouding paleizen). De uitgavenraming van deze uitgaven kwam neer op 53 miljoen euro, terwijl de uitgaven voor uitkeringen en declarabele kosten ongeveer 33 miljoen euro bedroegen.<sup>31</sup> Het overzicht kwam grosso modo overeen met de verschillende posten in het overzicht overige uitgaven, dat in 1979 was samengesteld door de eerdergenoemde ambtelijke werkgroep. Bij deze begrotingsbehandeling werden vervolgens indringende en gedetailleerde vragen gesteld over de hoogte van de totale kosten op de verschillende begrotingen. Gevraagd werd hoe de stijging in de declarabele kosten op de verschillende begrotingen te verklaren was en waarom de toename van het hofpersoneel noodzakelijk was. Gevraagd werd ook of er nog andere kosten waren voor het koninklijk huis die niet in de overzichten waren opgenomen.<sup>32</sup> Voorts werd in het kader van de begrotingscontrole de vraag aan de orde gesteld waarom de Algemene Rekenkamer niet tot een integrale kostenbeoordeling overging. De Rekenkamer berichtte de Tweede Kamer hierop dat het wettelijke systeem van de Comptabiliteitswet niet voorzag in de mogelijkheid van verantwoording en controle van kosten die samenhangen met een begrotingshoofdstuk, maar waarvan de uitgaven onder de verantwoordelijkheid van een andere minister vallen.<sup>33</sup>

Bij de plenaire behandeling van het begrotingshoofdstuk toonde PVDA-woordvoerder Kalsbeek zich verheugd dat eindelijk aanvullende informatie was verstrekt in dit 'kortste en minst informatieve begrotingshoofdstuk'. De PVDA-woordvoerder merkte op dat de uitgaven voor de Koning met een bedrag van in totaal ruim 86 miljoen euro ver uitgingen boven tot nu toe gemaakte schattingen. De hoogte van het bedrag vormde de grondslag om meer te weten van de juiste besteding ervan. De PVDA drong, evenals de SP, aan op een meer specifieke verantwoording van de uitgaven en op een jaarlijks uit te brengen integraal verslag, dat ook inzicht zou verschaffen in het reilen en zeilen van het koninklijk huis.<sup>34</sup> Minister-president Balkenende toonde zich echter terughoudend in het verschaffen van meer inzicht in kosten en uitgaven. De premier wees erop dat een specifieke verantwoording van alle kosten in hoofdstuk 1 niet mogelijk was, omdat het ging om kosten die op andere begrotingen waren gemaakt. Evenmin zag de premier ruimte voor een jaarverslag koninklijk huis. Daarbij verwees hij naar artikel 41 Grondwet, dat volgens hem in de kern tot uitdrukking bracht dat 'een wat

meer particulier domein' hoorde bij de erfelijke monarchie, uiteraard met inachtneming van het openbaar belang.<sup>35</sup>

De Tweede Kamer berustte echter niet in deze reactie van de regering. Zij nam een motie-Kalsbeek aan, waarin de regering verzocht werd de verschillende kosten die samenhangen met het koninklijk huis op de verschillende begrotingen voortaan op een inzichtelijke en integrale manier jaarlijks te verantwoorden.<sup>36</sup>

Bij de begrotingsbehandelingen van 2005-2006 en 2006-2007 nam de regering opnieuw een overzicht van overige uitgaven in de toelichtende stukken bij begrotingshoofdstuk 1 op.<sup>37</sup> De PVDA-fractie achtte de toelichting erop echter zo summier dat het niet mogelijk was inzicht te krijgen in de wijze waarop de middelen besteed werden en welke ontwikkelingen zich daarbij voordeden.<sup>38</sup>

Uiteindelijk werd in de loop van de begrotingsbehandeling 2007-2008 consensus bereikt over het uitgangspunt dat een nieuwe opzet van begrotingshoofdstuk 1 gewenst was. Bij de begrotingsbehandeling van hoofdstuk 1 in dat jaar bleek dat de meeste fracties zich op het standpunt stelden dat alle kosten die betrekking hadden op het koninklijk huis aan de begroting van hoofdstuk 1 toegerekend moesten worden. De fracties verlangden meer transparantie.<sup>39</sup> In de loop van 2007-2008 vonden diverse mondelinge overleggen plaats in de Tweede Kamer, waarin fracties uitgaven voor het koninklijk huis op verschillende begrotingen aan de orde stelden. Ook werden in de loop van het parlementaire jaar diverse vragen gesteld over bepaalde specifieke kosten.<sup>40</sup> Bij brief van 10 juni 2008 deelde de minister-president de Kamer mee om met betrekking tot de uitgaven voor de Koning een meer structurele voorziening te treffen met het oog op de gewenste transparantie. Een ambtelijke stuurgroep zou hiermee worden belast. Het was de bedoeling om in begrotingshoofdstuk 1 een artikel op te nemen voor wettelijke uitkeringen en een begrotingsartikel daaraan toe te voegen, waarin de functioneel declarabele kosten en de overige kosten werden opgenomen die op dat moment op andere begrotingen stonden.<sup>41</sup>

Bij de behandeling van de brief in een mondelinge overleg van 28 augustus 2008 bleek dat er nog steeds veel vragen bestonden bij Kamerleden over de hoogte van specifieke kosten. Antwoorden op Kamervragen moesten in de praktijk herhaaldelijk gecorrigeerd worden, hetgeen vanuit een oogpunt van ministeriële verantwoordelijkheid weinig vertrouwen wekte. Ook bestond geregeld de nodige onduidelijkheid over de vraag welke minister verantwoordelijk was. Gepleit werd voor een coördinerende rol van de minister-president.<sup>42</sup>

In de loop van 2007-2008 kreeg een technische aanpassing van de Wet financieel statuut koninklijk huis haar beslag.<sup>43</sup> Bij deze aanpassing werden onder meer de bedragen van de wettelijke uitkeringen geactualiseerd en het systeem van uitkeringen vereenvoudigd, in die zin dat de uitkeringen voortaan uit een A-component (inkomensbestanddeel) en een B-component (personele en materiële kosten) zouden bestaan. In de wet werd de ter beschikkingstelling van paleis Noordeinde, paleis Huis ten Bosch en paleis op de Dam opgenomen. Daarnaast werd in de wet de mogelijkheid opgenomen om in voorkomende gevallen woon- en werkverblijven ter beschikking te stellen. Eerdere wettelijke regelingen kenden een dergelijke voorziening niet. En ten slotte werd in de wet een voorziening opgenomen die zou kunnen bijdragen aan een meer eenduidige en meer toegankelijke wijze van verantwoording van de uitgaven voor het koningschap. Artikel 3 van de herziene Wet financieel statuut bepaalt in dit verband dat personele en materiële kosten die samenhangen met het koningschap (niet zijnde de wettelijke uitkeringen) worden bekostigd uit de begroting van het Rijk voor zover deze hiervoor een voorziening bevat en 'nadat de kosten door of vanwege de Koning daartoe door tussenkomst van Onze Minister-President bij Onze minister die het aangaat zijn gedeclareerd'. De minister-president kreeg aldus een centrale (coördinerende) rol in de declaratie van deze personele en materiële kosten.<sup>44</sup>

## **Rapport Stuurgroep herziening stelsel kosten koninklijk huis**

De hiervoor genoemde ambtelijke stuurgroep onder voorzitterschap van Zalm, voormalig minister van Financiën, ontving de opdracht om met inachtneming van artikel 41 Grondwet voorstellen te doen voor een in begroting 1 te ramen en te verantwoorden transparant stelsel van uitgaven, die samenhangen met de uitoefening van het koningschap. De voorstellen moesten aansluiten bij de bestaande begrotings- en verantwoordingssystematiek en mochten niet leiden tot omvangrijke administratieve processen binnen de verschillende ministeries.

In haar rapport van 27 februari 2009 formuleerde de stuurgroep als doel een nieuwe opzet van begrotingshoofdstuk 1 te realiseren met een eenduidig en toegankelijk stelsel van uitgaven die direct verbonden zijn met het koningschap. Uitgangspunt daarbij was dat de uitgaven die samenhangen met het koningschap werden samengebracht op een begroting, namelijk begrotingshoofdstuk 1, getiteld 'de Koning'. De minister-president diende

hiervoor de verantwoordelijkheid te dragen. Naast de wettelijke uitkeringen uit de Wet financieel statuut koninklijk huis moesten de functionele uitgaven van en voor de Koning als staatshoofd opgenomen worden. Daarbij ging het volgens het rapport om 'de uitgaven die een directe relatie hebben met de constitutionele Koning als staatshoofd'.<sup>45</sup> In begrotingshoofdstuk 1 dienden tevens uitgaven te worden opgenomen die in overeenstemming met de Wet financieel statuut rechtstreeks van belang waren voor de vermoedelijke troonopvolger (en echtgeno(o)t(e)) en de Koning die afstand heeft gedaan (en echtgeno(o)t(e)).

Bij deze opzet koos de stuurgroep een zogeheten 'analoge benadering' van uitgaven binnen de totale rijksbegroting. Deze benadering hield in dat vergelijkbare uitgaven, die binnen het totaal van de rijksbegroting voorkomen, op een en dezelfde wijze binnen de afzonderlijke begrotingen worden verwerkt. Deze analoge benadering was volgens de stuurgroep met name van belang voor de uitgaven voor beveiliging, staatsbezoeken en huisvesting, die onder de bestaande begrotingssystematiek onder de verantwoordelijkheid vallen van respectievelijk de ministers van Justitie, Buitenlandse Zaken, en Wonen, Wijken en Integratie. Deze uitgaven dienden niet in begrotingshoofdstuk 1 te worden opgenomen, maar in begrotingshoofdstuk VI en X (Veiligheid en Justitie en Defensie voor persoonsbeveiliging), in begrotingshoofdstuk V (Buitenlandse Zaken voor staatsbezoeken) en in begrotingshoofdstuk XVIII (Wonen en Rijksdienst voor monumenten en paleizen, alsmede fysieke beveiliging).<sup>46</sup>

In de systematiek van de stuurgroep kreeg begrotingshoofdstuk 1, 'de Koning', drie artikelen: artikel 1 met betrekking tot de wettelijke uitkeringen aan de leden van het koninklijk huis; artikel 2 met betrekking tot de functionele uitgaven van de Koning (de declarabele kosten en andere functionele uitgaven, zoals met name vlieggasten); en artikel 3 met betrekking tot doorbelaste uitgaven van andere begrotingen (zoals uitgaven inzake voorlichting, het Militaire Huis en uitgaven voor het Kabinet van de Koningin). De stuurgroep benadrukte hierbij dat alleen de Koning de uitgaven onder de artikelen 2 en 3 kon declareren.

De voorstellen van de ambtelijke stuurgroep werden doorgevoerd in een nieuwe opzet van begrotingshoofdstuk 1, 'de Koning.' In 2013 zegde de minister-president een evaluatie van de nieuwe systematiek toe. Deze evaluatie werd uitgevoerd door ABDTOPConsult. Haar rapportage uit 2015 maakte duidelijk dat de beoogde transparantie niet in alle opzichten was gerealiseerd. Verdere verbeteringen waren wenselijk. Volgens de rapportage klaagden Kamerleden nog altijd over de vindbaarheid van uitgaven

op andere hoofdstukken dan hoofdstuk 1. Er was geregeld in de Kamer meer behoefte aan nadere informatie dan in de begrotingsstukken werd verstrekt. Uitgaven zouden, zo bleek uit gesprekken van ABDTOPConsult met Kamerleden, proactiever en uitvoeriger moeten worden toegelicht.<sup>47</sup>

In 2015 berichtte de minister-president de Tweede Kamer dat de regering voornemens was om de aanbevelingen uit het evaluatierapport over te nemen. De regering wilde in een verdere transparantie omtrent de uitgaven voor het koningschap voorzien. Daartoe werd met ingang van de begroting 2016 een extracomptabele bijlage bij de begroting van de Koning gevoegd. Deze bijlage bevat de uitgaven, en de daarbij behorende toelichtingen, die worden verantwoord op andere begrotingen. Het gaat dan om de ministeries van Buitenlandse Zaken voor de staatsbezoeken, Wonen & Rijksdienst voor de instandhouding van paleizen, en Veiligheid en Justitie en Defensie voor beveiliging.<sup>48</sup>

De extracomptabele bijlage brengt weliswaar geen verandering in de ministeriële verantwoordelijkheid voor de desbetreffende begrotingsposten, maar heeft tot doel de vindbaarheid van en het inzicht in deze uitgaven te verbeteren.

De minister-president zegde voorts toe dat in de begroting voortaan meer contextinformatie en uitgebreidere toelichtingen zouden worden gegeven bij de uitgaven die samenhangen met de uitoefening van het koningschap. Dit betrof zowel de uitgaven op de begroting van de Koning als die op de andere begrotingen. Het ministerie van Algemene Zaken nam daarbij het initiatief om een interdepartementale werkgroep in te stellen om het een en ander af te stemmen. Ook zou voortaan meer informatie (Jaaroverzicht, social media) worden verstrekt omtrent activiteiten die behoren bij het koningschap. Ten slotte berichtte de premier de Kamer dat de uitgaven voor *De Groene Draeck* naar Defensie zouden worden overgebracht.<sup>49</sup>

Bij de begrotingen voor 2016, 2017 en 2018 is uitvoering gegeven aan bovengenoemde voornemens.<sup>50</sup> De opzet van deze laatste drie begrotingen en hun toelichtingen staan in schril contrast met de oorspronkelijke opzet van de begroting voor het Huis van de Koningin in het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw. Werd oorspronkelijk volstaan met een summier overzicht van de wettelijke uitkeringen, meer dan veertig jaar later biedt de begroting een uitgebreid overzicht van de verschillende bedragen voor het koningschap.

## Conclusie

De wetgever beoogde bij de totstandkoming van de Wet financieel statuut van het koninklijk huis in 1972 de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitgaven voor de Koning en de leden van het koninklijk huis centraal te stellen. De financiële verhouding tussen Rijk en Koning diende eigentijds en inzichtelijk (transparant) te zijn. Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat deze doelstellingen van de nieuwe regeling lange tijd niet ten volle werden verwezenlijkt.

Twee aspecten zijn hierbij van belang. Ten eerste valt op dat de (begrotings-)wetgever koos voor een systeem van enerzijds vaste wettelijke uitkeringen, die een beperkt deel van de kosten dekten en bij hoofdstuk 1 (Huis der Koningin) van de rijksbegroting vermeld stonden, en anderzijds declarabele uitgaven die voor een belangrijk deel de kosten dekten en bij verschillende departementale begrotingen ondergebracht werden. In de praktijk was daarnaast nog sprake van een derde categorie (niet-declarabele) uitgaven, onder andere voor beveiliging en instandhouding van paleizen, die eveneens bij andere departementale begrotingen werden ondergebracht.

Bij de totstandkoming van de wettelijke regeling werd in interne ambtelijke kringen de vraag geopperd of het wel wenselijk was om een belangrijk deel van de uitgaven te spreiden over meerdere begrotingshoofdstukken, waardoor meerdere ministers verantwoordelijk werden voor een deel van deze uitgaven. Zou het niet de voorkeur verdienen om één minister, de minister-president, verantwoordelijk te stellen voor alle uitgaven ten behoeve van de Koning? Het kabinet-De Jong koos echter niet voor een centrale regie, maar voor een gespreide verantwoordelijkheid. De latere opeenvolgende kabinetten hebben in deze situatie geen wijziging gebracht.

Lange tijd volstonden kabinetten met het verschaffen van gespreide informatie omtrent de uitgaven voor de Koning en de leden van het koninklijk huis. In hoofdstuk 1 stonden de wettelijke uitkeringen vermeld, en voor het overige waren de uitgaven op diverse andere begrotingshoofdstukken te vinden. Een inzichtelijke presentatie van het totaal van de uitgaven ontbrak. Overigens viel hierbij op dat de beide Kamers der Staten-Generaal, en in het bijzonder de Tweede Kamer, na de intensieve gedachtewisselingen met de regering over de financiële verhouding tussen Rijk en Koning in de jaren zestig, in de jaren zeventig weinig belangstelling toonden in de ontwikkeling van de uitgaven voor de Koning. De beide Kamers lieten zagezegd de zaak in die jaren op hun beloop.

Pas in 2004 verschaftte de regering een min of meer volledig samenhangend overzicht van uitgaven. Sindsdien is getracht een meer integrale verantwoording van uitgaven te verwezenlijken. Dat doel is pas enkele jaren geleden volledig bereikt, zoals hiervoor is beschreven. Ten tweede valt op dat enerzijds vaste, geïndexeerde, wettelijke uitkeringen, deel uitmaken van het systeem van uitgaven voor het koningschap, terwijl anderzijds declarabele uitgaven en andere uitgaven worden gedaan zonder dat daarvoor een uitgavenkader is vastgesteld. Bij de totstandkoming van de Wet financieel statuut, eind jaren zestig/begin jaren zeventig, werd uitgebreid gesproken over personele kosten en materiële kosten. De regering verschaftte de Kamers gedetailleerde informatie over de hoogte van specifieke kosten en over de omvang van de personeelsformatie van de hofhouding. De parlementaire behandeling van de wetgeving bood echter geen inzicht in afspraken of beleidslijnen over kostenontwikkelingen bij de uitvoering van de wetgeving voor de toekomst. Een ambtelijke werkgroep signaleerde in 1979 dat dergelijke afspraken niet werden gemaakt. Niet alleen voor de ministers, ook voor de Kamers en de Kamerleden ontbrak een beleidskader om de noodzaak en wenselijkheid van uitgaven, en in het bijzonder de stijging ervan, te beoordelen.

## KONINKLIJKE FINANCIËN: EEN MEDIA-ANALYSE

**Inleiding**

In het eerste hoofdstuk is uitgewerkt hoe de financiële verhouding tussen de staat en de Koning en het koninklijk huis zich in de loop der tijd in formele zin heeft ontwikkeld. In het tweede hoofdstuk is hier nader op ingegaan door te bezien welke politieke discussies op ambtelijk en ministerieel niveau plaatsvonden met betrekking tot de nieuwe financiële verhouding tussen het koninklijk huis en het Rijk. In hoofdstuk drie is vervolgens gekeken naar de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de koninklijke financiën vanaf 1972.

Dit hoofdstuk hanteert een ander perspectief, en kijkt juist met de blik van de buitenstaander naar wat zich met oog op de media rondom deze kwesties heeft voorgedaan. In dit hoofdstuk gaat het om de wijze waarop er in kranten en op televisie wordt bericht over de financiële verhouding tussen het koninklijk huis en de staat, omdat enerzijds de mediaberichtgeving invloed heeft op wat er achter de schermen gebeurt en anderzijds omdat wat tussen het Hof en het Rijk wordt uitonderhandeld ook in de openbaarheid en in de publieke opinie te verantwoorden moet zijn; het moet wel ‘verdedigbaar’ en ‘te verkopen’ zijn.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de berichtgeving in de media omtrent de financiële verhouding tussen het koninklijk huis en het Rijk en wordt weergegeven hoe er over geschreven en gesproken is. Daarbij zijn zoveel mogelijk de bewoordingen weergegeven die de media zelf hanteren. In dit hoofdstuk is ingezoomd op dezelfde periodes die in de voorgaande twee hoofdstukken aan bod zijn gekomen, namelijk de onderdelen van de nieuwe financiële regeling voor het koninklijk huis in de periode 1965-1972 en de verdere ontwikkelingen na 1972 omtrent de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitgaven van de Koning. Aanvullend daarop komt in dit hoofdstuk de meer recente berichtgeving aan bod omtrent de kosten van het koninklijk huis. Daartoe is een media-analyse

verricht, waarin artikelen uit de landelijke dagbladen in de periode 1963-1995 zijn bestudeerd, die via de historische database Delpher te vinden zijn. Tevens is gebruik gemaakt van de landelijke artikelen in de periode 1996-2016, die via de database LexisNexis kunnen worden geraadpleegd. Aanvullend is geput uit de jaargangen 1966-1970 van de RVD-uitgave *Beleid Beschouwd*. Na elke paragraaf wordt een korte duiding gegeven van de wijze waarop media en politiek elkaar beïnvloeden.

## **De koningin als rijkste vrouw ter wereld**

‘Hoe rijk is het Huis van Oranje?’, zo kopt *De Telegraaf* op 24 juli 1965. In het bericht constateert *De Telegraaf*:

Telkens wanneer gebeurtenissen, verband houdend met ons vorstenhuis, in de buitenlandse pers ter sprake komen, wordt verteld, dat het Huis van Oranje vermogend is en dat de koningin tot de rijkste vrouwen ter wereld behoort. Men waagt zich dan aan allerlei schattingen, de hoogste die ons ter kennis is gekomen, is dat het vermogen van het Huis van Oranje wel 250 miljoen gulden bedraagt. Er wordt dan verteld dat het Huis van Oranje veel aandelen heeft in de Nederlandse Handelsmaatschappij, die door koning Willem I is opgericht, in Koninklijke Olie en zelfs, dat een deel van Wallstreet in New York, gebouw en grond, eigendom van ons vorstenhuis zou zijn.<sup>1</sup>

Dat de buitenlandse pers grote aandacht heeft voor het vermogen van de koningin wordt te meer duidelijk, als op zondagavond 20 februari 1966 miljoenen Amerikanen kijken naar een speciaal televisieprogramma dat gewijd is aan het Nederlandse koningshuis. Het programma duurt een uur en is samengesteld door de National Broadcasting Company (NBC). Het programma bevat een overzicht van de 400 jaar geschiedenis van het Huis van Oranje in foto's, films en commentaren. Het gefilmde deel begint met de regering van koningin Wilhelmina, de Duitse bezetting en gebeurtenissen uit het leven van Juliana, waaronder de affaire Greet Hofmans. Ook wordt uitvoerig ingegaan op de moeilijkheden rondom het huwelijk van prinses Irene met prins Carel-Hugo de Bourbon Parma en rondom het komende huwelijk van prinses Beatrix en Claus Van Amsberg. Volgens dit televisieprogramma, dat als titel meekrijgt 'De dochters van Oranje', is koningin Juliana bovendien 'de rijkste vrouw ter wereld'.<sup>2</sup> Dagblad *De Tijd*

somt de vermeende bezittingen van koningin Juliana op: 2,25 miljoen dollar aan aandelen Standard Oil of New Jersey, bijna 2,5 miljoen dollar Royal Dutch Petroleum (Amerikaanse aandelen), meer dan 3,5 miljoen dollar aandelen KLM (ook op de Amerikaanse beurzen genoteerd), 4 miljoen dollar aandelen Adams Express en 19,25 miljoen dollar aandelen Anaconda Copper co. Daarnaast bericht het dagblad ook dat prins Bernhard bijna 12 miljoen dollar aandelen Standard Oil of New Jersey zou bezitten, en zijn oudste dochter Beatrix, naast haar andere rijkdommen, bijna drie miljoen dollar aan Royal Dutch en Anaconda.<sup>3</sup>

Een half jaar later gaat minister-president Cals in een vraaggesprek op het NTS-journaal in op de berichten dat het vermogen van de koningin een van de grootste fortuinen ter wereld zou zijn. De premier heeft dan reeds een wetsontwerp ingediend ter verhoging van het inkomen van koningin Juliana. Tijdens het vraaggesprek ontkent minister-president Cals de berichten. 'De koningin zou miljarden bezitten? Gewoon een sprookje, misschien te mooi om waar te zijn of te lelijk om waar te zijn in onze dagen. Honderden miljoenen bezitten. Geen sprake van, dat kan ik u verzekeren. De rijkste vrouw van Europa? Er zijn verschillende Nederlanders, die een groter vermogen hebben dan de koningin.'<sup>4</sup> Ook zegt hij, 'is het niet juist dat zij de hoogst betaalde vorstin is. Grote posten zoals de salarisuitgaven staan in een land als Engeland op de gewone begroting en zijn dus niet in het koninklijke inkomen opgenomen.'<sup>5</sup> In een nabeschouwing blikt het katholieke dagblad *De Tijd* nog eens terug op het vraaggesprek en concludeert dat premier Cals er niet in is geslaagd het dominante beeld van de koningin als rijkste vrouw ter wereld weg te nemen.

De heer Cals heeft met zijn praatje over het vermogen van de koninklijke familie niet veel succes gehad. [...] Voor talloze mensen is het nu eenmaal waar dat onze koningin de rijkste vrouw van de wereld is en iemand die dat tegensprekt en er eerder wat smartelijk over doet, kan op zijn hoogst rekenen op de reactie: zie je wel, dat het waar is, anders zouden ze het niet tegenspreken.<sup>6</sup>

De vraag of de koningin een van de rijkste vrouwen ter wereld is, blijft de gemoederen ook na het televisieoptreden van premier Cals nog bezig houden. Zo komt *De Telegraaf* enkele maanden na het vraaggesprek met een taxatie van het vermogen van Europa's zeven regerende vorsten. Over het persoonlijk vermogen van koningin Juliana wordt opgemerkt dat ze meer dan 2 miljard heeft, geërfd van haar moeder, hetgeen haar tot

de rijkste vrouw ter wereld maakt. Daarnaast heeft ze volgens de taxatie van *De Telegraaf* een uitgebreid effectenbezit in Anaconda Copper, KLM (waarvan prins Bernhard commissaris is), Koninklijke/Shell, Standard Oil. Koningin Juliana is bovendien de erfgename van de juwelenschat van Russische tsaren, naar Nederland overgebracht door Anna Paulowna, echtgenote van koning Willem II. *De Telegraaf* somt verder op dat koningin Juliana vijf paleizen heeft, een klein kasteel, een aantal herenhuizen en een vakantiebungalow in Porte Ercole. Ze beschikt daarnaast over een hofhouding van 266 man personeel, dertien hoffunctionarissen, twaalf auto's, het koninklijke jacht *Piet Hein*, en ze heeft de Fokker Friendship van de luchtmacht dag en nacht ter beschikking.<sup>7</sup>

Het beeld van koningin Juliana als een van de rijkste vrouwen ter wereld blijft – ondanks tegenbeweringen van minister-president Cals – dominant aanwezig gedurende de periode dat gewerkt wordt aan een nieuwe financiële verhouding tussen het koninklijk huis en het Rijk. Wanneer door het kabinet gesproken wordt over een noodzakelijke verhoging van het inkomen van de koningin, lijkt zich dit spanningsvol te verhouden met het beeld van de vermogende koninklijke familie die in de publieke opinie telkens geschetst wordt. Het wetsontwerp van het kabinet-Cals doet dan ook veel stof opwaaien.

### Een omstreden wetsontwerp van het kabinet-Cals

In een tijdgeest waarin het beeld bestaat van een vermogende koningin dient premier Cals in de zomer van 1966 een wetsontwerp in, waarin een verhoging wordt voorgesteld van het inkomen van de koningin Juliana van 2,5 tot 5,2 miljoen gulden. Een regeling was al lang in de maak, maar opeenvolgende kabinetten waren ervoor terughgeschrokken de zaak in alle openheid aan de Kamer voor te leggen. Het kabinet-Cals besluit het wetsontwerp toch in te dienen.<sup>8</sup> De reden hiervoor is dat 'koningin Juliana in de afgelopen vijf jaar meer dan tien miljoen gulden uit haar eigen middelen heeft bijgepast. Op haar initiatief werden in 1963 al de salarissen van het personeel aangepast aan de ambtenarensalarissen. Sindsdien heeft de koningin elk jaar het tekort van 1,4 miljoen gulden op de salarissen zelf betaald. Zij stond er namelijk op dat de arbeidsvoorwaarden van haar personeel op een twintigste-eeuwse manier werden geregeld.'<sup>9</sup> *De Telegraaf* stelt dat als de nieuwe wet ter verhoging van haar staatsinkomen wordt

aangenomen, koningin Juliana een van de bestbetaalde staatshoofden ter wereld zal zijn. In vergelijking met andere Europese vorstenhuizen 'staat de koningin met de haar nu toegedachte 5,2 miljoen gulden ver bovenaan.' 'Zelfs koningin Elizabeth van Engeland krijgt [omgerekend] maar 4.750.000 gulden', zo laat de krant weten.<sup>10</sup>

Het wetsontwerp van het kabinet-Cals blijkt op veel kritiek te stuiten. Zo schrijft het katholieke dagblad *De Tijd* dat het 'onthutsend' hoge bedragen lijken die de regering aan de Tweede Kamer heeft voorgesteld als inkomsten van het koninklijk huis: een verdubbeling van het inkomen van de koningin tot meer dan vijf miljoen gulden per jaar en een verhoging van het inkomen van vijf jaar geleden van de prins met 55 procent.<sup>11</sup> In dezelfde krant schrijft de Nijmeegse staatsgeleerde Duynstee dat 'het wetsontwerp tot verhoging van de inkomsten van het koninklijk huis en in eigen land en in het buitenland nogal wat opzien verwekte. Volgens buitenlandse commentaren zou onze koningin namelijk zowel het rijkste als het duurste staatshoofd ter wereld zijn.'<sup>12</sup>

Het Nederlands Katholiek Vakverbond vindt dat het kabinet-Cals een zekere durf heeft getoond door de verhoging van het inkomen van de koningin aan de orde te stellen, maar vindt het jammer dat de toelichting bij het wetsontwerp niet duidelijk is geweest. 'Velen in het land begrijpen daardoor niet waarom zo'n drastische verhoging noodzakelijk wordt geacht.'<sup>13</sup> Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit een ingezonden brief in het sociaaldemocratische dagblad *Het Vrije Volk*, waarin staat dat 'de voorstellen voor verhoging komen, terwijl de arbeiders worden gewaarschuwd de bestedingen te beperken en loonsverhogingen zoveel mogelijk te vermijden. Dat getuigt wederom van de ontactische aanpak van dit soort zaken door onze ministers.'<sup>14</sup> *Het Vrije Volk* schrijft dat de regering had kunnen en moeten begrijpen, dat deze maatregel, hoe goed ook gemotiveerd, tot allerlei kritiek aanleiding zou geven. 'Het huwelijk van prinses Beatrix heeft zoveel pennen in beweging gebracht, dat de maat voorlopig wel vol is. Wij zouden het wijs hebben gevonden, als de regering dit probleem nog een jaar had laten liggen.'<sup>15</sup>

Ook binnen de Partij van de Arbeid ontstaat onrust over het wetsontwerp. Zo laat het bestuur van de federatie Ouder-Amstel van de PVDA op 6 augustus 1966 weten dat het verontrust is door het wetsvoorstel: 'Het bestuur is van mening dat het wetsontwerp komt op een psychologisch uiterst ongunstig moment.'<sup>16</sup> Naar de mening van de voorzitter van de PVDA, Sjeng Tans, is de door de regering voorgestelde verhoging een redelijke zaak. Desondanks is Tans wel van oordeel dat het moment waarop het

kabinet-Cals met het bewuste voorstel komt, niet goed gekozen is.<sup>17</sup> *De Waarheid*, het partijblad van de CPN, kopt op 13 augustus 1966: 'Ontstemming in PVDA'. In het artikel wordt verwezen naar het commentaar dat PVDA-partijsecretaris E. Meester voor de VARA-microfoon heeft gegeven op de voorstellen tot verhoging van de uitkeringen aan de koninklijke familie. Hij verklaarde het moment waarop deze voorstellen worden gedaan als slecht gekozen. Dit in verband met berichten over de economische toestand en pogingen de loonsverhoging voor de arbeiders te beperken tot 7 procent. Daarnaast verklaarde hij dat vele afdelingen van de Partij van de Arbeid het partijbestuur hun ontstemming over de kwestie laten blijken. Er komen afkeurende reacties binnen en ook dankjes in verband met deze kwestie.<sup>18</sup>

De afdeling Heerenveen van de PVDA heeft een motie aangenomen waarin het hoofdbestuur wordt gevraagd zich uit te spreken tegen de verhoging van het inkomen van het koninklijk huis. De afdeling stelt dat aanneming van het voorstel de partij, zowel als de monarchie, ernstige morele schade zal berokkenen.<sup>19</sup> Ook de PVDA Wormer is tegen de verhoging van het inkomen van de koningin: 'Het bestuur van de Partij van de Arbeid, afdeling Wormer, heeft met verontwaardiging kennis genomen van het voornemen het inkomen van de leden van het Koninklijk Huis en dat van de Kamerleden drastisch te verhogen. Het is van mening dat deze verhogingen ongewenst zijn en dringen bij de leden van de Tweede Kamerfractie er op aan geen medewerking te verlenen aan de betreffende regeringsvoorstellen.'<sup>20</sup>

Uiteindelijk spreekt de fractieleider van de PVDA Nederhorst zich uit over de kwestie. 'Verhoging inkomen Koningin valt slecht bij PVDA', zo kopt het sociaaldemocratische dagblad *Het Vrije Volk* op 25 augustus 1966. De verhoging van het inkomen van koningin Juliana en prins Bernhard maakt weinig kans op parlementaire goedkeuring als de regering niet geheel andere argumenten aanvoert en een veel betere toelichting geeft, zo concludeert *Het Vrije Volk* uit wat Nederhorst mededeelde, nadat zijn fractie zich urenlang met dit onderwerp had beziggehouden. Het wetsontwerp is in zijn fractie behoorlijk slecht gevallen. 'Zoals het er nu ligt, met deze gebrekkige toelichting, zal het voor ons bijzonder bezwaarlijk zijn er onze stem aan te geven. Bovendien is het tijdstip waarop het bij de Kamer is ingediend allerongelukigst gekozen.'<sup>21</sup> De fractieleider geeft daarbij aan dat zijn fractie niet geïnteresseerd is in het privévermogen van de Kroon, maar wel in het inkomen dat daaruit wordt verworven, omdat dit inkomen vrij van belasting is.<sup>22</sup> In een radioprogramma van

de VARA licht partijsecretaris Meester het standpunt van de PVDA verder toe. Hij stelt in de eerste plaats dat het hofpersoneel natuurlijk zijn inkomen moet hebben en moet kunnen profiteren van de loonsverhogingen die in de afgelopen tijd zijn gerealiseerd. Tegelijkertijd kan Meester zich voorstellen ‘dat de regering bij het voorbereiden van dit wetsontwerp er ook aan zou hebben gedacht om die hele zaak nu eens te moderniseren, zodat het Koninklijk Huis op een goede verantwoorde wijze functioneert’. De kosten kunnen daarbij volgens Meester rechtstreeks door de staatbegroting worden gedragen. Als de kosten voor rekening van de staat worden genomen, kan hij zich tevens voorstellen dat de koningin dan ‘een wedde’ zou krijgen ‘op de een of andere wijze’. En ‘wanneer dat het geval is, dan lijkt mij dat de vraag van de belastingvrijdom ook aan de orde moet komen want dat is een van de dingen die de emoties ook nogal heeft opgeworpen’.<sup>23</sup>

In hetzelfde vraaggesprek op het NTS-journaal waarin minister-president Cals is ingegaan op de berichten over de koningin als een van de rijkste vrouwen ter wereld, licht hij tevens het wetsontwerp nader toe. Hij geeft aan dat koningin Juliana in vergelijking met het buitenland bepaald niet de best betaalde vorst wordt, als haar inkomen van staatswege ingrijpend wordt verhoogd. ‘Zij is dat wel’, aldus premier Cals, ‘als men alleen kijkt naar de cijfers op de begroting. Daar zijn de personeelskosten, de kosten voor staatsbezoeken, bezoeken van buitenlandse staatshoofden aan ons land, en de bezoeken die de koningin en de prins brengen in het buitenland [ondergebracht]. Deze staan op de staatsbegroting en verdwijnen tussen de miljoenen en miljarden.’ *De Tijd* bericht dat volgens premier Cals – ‘ik ben niet zo goed in rekenen’ – de kosten voor ambtsvulling van de koningin een vierduizendste uitmaken van de hele begroting. Volgens premier Cals is het

een groot verschil of u dat ziet als inkomen van de Kroon of dat u dat verdeelt over de post onderhoud gebouwen. Dat zit er allemaal in. Als die posten allemaal apart op de begroting zouden staan, zou het bedrag dat de koningin ontvangt véél en véél kleiner zijn. Het is dus geen inkomen in de zin van salaris waar ze haar boterham van moet betalen, bij wijze van spreken. Het is onkostenvergoeding voor haar functie van staatshoofd. Daar moeten we wat voor over hebben in Nederland.

Ook geeft premier Cals aan dat ‘het dwaas is, te denken dat de vakantie die de koningin en het koninklijk gezin nu maakt, of het huis waar zij in Italië

in wonen, of haar dagelijks levensonderhoud uit dit bedrag wordt betaald. U moet het zien als onkosten.<sup>24</sup>

Op 11 oktober 1966 blikt het katholieke dagblad *De Tijd* terug op de reacties op het omstreden wetsontwerp: dat 'bleek onmiddellijk slecht te vallen zowel in psychologisch als in politiek opzicht. Met name in socialistische kring was de tegenstand groot. De memorie van toelichting werd onduidelijk en onvoldoende geacht en van vele kanten werd de belastingvrijdom op kritische wijze in de discussie betrokken.'<sup>25</sup> Dat de koningin geen belasting betaalde was niet nieuw, maar wel 'nieuws' in die zin dat het nu pas algemeen bekend werd en in het openbaar werd bediscussieerd.<sup>26</sup> Ook het gereformeerde *Nederlands Dagblad* kijkt terug op de onrust: 'Het kabinet Cals diende na enig aarzelen een wetsontwerp bij de Tweede Kamer in, waarin een forse verhoging werd voorgesteld. Dit ontwerp viel echter midden in de beroering rondom het huwelijk van prinses Beatrix en de antimonarchale krachten onder ons volk ontzagen zich niet om ook dit wetsontwerp in hun agitatie te betrekken. Omdat één der regeringspartijen, de PVDA, die krachten ook in eigen boezem had, werd het ontwerp haastig in de ijskast gezet.'<sup>27</sup> *De Telegraaf* oordeelt dat 'het niet te begrijpen is waarom, en het niet te vergeven is dat de regering Cals niet wat eerder dieper heeft nagedacht, alvorens men dit wetsontwerp op de meest slordige manier als het ware de Kamer ingooide. Daarmede heeft het kabinet-Cals enorm veel schade aangericht. Het was een dermate grote slordigheid, dat men van grove schuld kan spreken.'<sup>28</sup>

In de mediaberichtgeving wordt het wetsontwerp voor een verhoging van het inkomen van de koningin van 2,5 tot 5,2 miljoen gulden zeer kritisch onthaald. De verhoging wordt vooral opgevat als 'een psychologische fout'. Niet alleen omdat het strijdig lijkt met het dominante beeld van koningin Juliana als rijkste vrouw ter wereld, maar ook vooral omdat het niet past in de tijdgeest van economische tegenspoed en drastische bezuinigingen. Wanneer arbeiders worden gewaarschuwd de bestedingen te beperken en loonsverhogingen zoveel mogelijk te vermijden, lijkt een verhoging van 2,7 miljoen gulden haast buitensporig en niet te rijmen met de economische situatie in Nederland. Het wetsontwerp zorgt om die reden vooral ook voor veel beroering in kringen van de Partij van de Arbeid. Bovendien is ook de commotie rond het huwelijk van prinses Beatrix en prins Claus nog niet vergeten. De politieke wens om het inkomen te verhogen mag achter de schermen logisch (en zelfs onvermijdelijk) lijken nu de koningin voor de uitbetaling van haar personeel uit eigen vermogen moet bijpassen,

maar blijkt op deze manier in barre economische tijden aan de samenleving slecht te verkopen.

### **Naar een nieuwe opzet: kosten koningshuis ten laste van de rijksbegroting**

Na het omstreden wetsontwerp ter verhoging van het inkomen van het koninklijk huis, schrijft *De Waarheid* op 3 oktober 1966 dat het kabinet plannen heeft om het wetsontwerp in te trekken, wegens de beroering die het wetsontwerp heeft opgeroepen. *De Waarheid* bericht dat

naar verluidt in de ministerraad is overwogen om door overheveling van een deel van de kosten van het hof naar de rijksbegroting, te proberen de bedenkingen die in brede kring tegen het wetsontwerp zijn gerezen, weg te nemen. De regeringspartijen zijn tot de slotsom gekomen dat het verstandiger zou zijn eerst wijzigingen in het wetsontwerp aan te brengen, alvorens met de behandeling verder te gaan. De regering zou voornemens zijn het parlement voor te stellen een groot deel van de personeelskosten van het Koninklijk Huis over te hevelen naar de begroting voor Algemene Zaken en het onderhoud van de gebouwen voortaan voor rekening van de Rijksgebouwendienst te laten geschieden. Door een dergelijk besluit zou volstaan kunnen worden met een geringere verhoging van het inkomen van het hof dan thans is voorgesteld.<sup>29</sup>

Dit voornemen om de kosten van het Hof naar de rijksbegroting over te hevelen, komt overeen met het politieke standpunt dat de PVDA een maand eerder in *De Telegraaf* toelichtte. PVDA-partijsecretaris en senator Meester zegt in een persoonlijk commentaar over het inkomen van koningin Juliana ‘dat de kosten van een ambtswoning voor de Koningin met personeel en de kosten door de representatieve functie van de Vorstin ten laste van de rijksbegroting dienen te worden gebracht. Zo nodig zou de koningin een jaarwedde kunnen worden toegekend.’ Maar, zo stelt Meester, ‘de inkomsten uit particuliere eigendommen van de koningin zouden ten behoeve van de zuivere verhoudingen onderhevig moeten komen aan de belastingheffing, van rijkswege zou dienen te worden vastgesteld hoeveel gebouwen, diensten en personeel ten behoeve van het Koninklijk Huis nodig zijn. Eventuele extra voorzieningen zouden door het Koninklijk Huis zelf moeten worden bekostigd.’<sup>30</sup>

Op 11 oktober 1966 bericht *De Tijd* dat de regering opnieuw advies gaat vragen aan de Raad van State over het voornemen het inkomen van de koningin te verhogen. De regering blijft menen dat de bedragen die de koningin nu van rijkswege ter beschikking krijgt voor haar ambtsvulling 'lang niet toereikend zijn en dwingend hoger moeten worden'. Het dagblad schrijft dat het aannemelijk is, dat de regering met name een wettelijke realisering van de mogelijkheid om de personeelskosten en andere ambtsuitgaven van de koningin als afzonderlijke posten op de rijksbegroting te brengen nader wil laten onderzoeken door de Raad van State. Daarbij gaat het niet alleen om de personeelskosten (voor de dertien hoffunctionarissen en de 266 man overig personeel), ook de uitgaven voor officiële reizen, representatie en dergelijke zouden uit de staatskas kunnen worden betaald.<sup>31</sup>

Om de gemoederen tot bedaren te brengen en de bedenkingen weg te nemen, stelt het kabinet-Cals verdere behandeling van het wetsontwerp uit en wordt er nagedacht over een andere opzet van de nieuwe financiële verhouding tussen het koninklijk huis en het Rijk. In de pers verschijnen berichten over een mogelijke invulling ervan: het overhevelen van bepaalde kosten van het koninklijk huis naar de rijksbegroting. Om de impasse te doorbreken vraagt het kabinet-Cals daarover advies aan bij de Raad van State, maar het kabinet valt enkele dagen later in de nacht van 13 op 14 oktober 1966 tijdens de 'Nacht van Schmelzer'. Nadat het interim-kabinet-Zijlstra de lopende zaken heeft behartigd, neemt het kabinet-De Jong na zijn aantreden in 1967 het wetsvoorstel opnieuw ter hand, waarbij het voortborduurde op de gedachte om de kosten van het koningshuis ten laste van de rijksbegroting te brengen.

### **Een opzet in drie fasen door het kabinet-De Jong**

Voor het nieuwe voorstel voor de invulling van de financiële verhouding tussen het koninklijk huis en het Rijk presenteert het kabinet-De Jong op 11 juni 1968 een opzet in drie fasen. De regering licht toe dat de bestaande vergoeding van de koningin toenemende tekorten oplevert en zal blijven opleveren. Deze tekorten zijn van een omvang dat zij de inkomsten uit het particulier vermogen van de koningin belangrijk overschrijden. Met het nieuwe voorstel zullen de kosten die nu op het koninklijk huis drukken per 1 januari 1971 ten laste van de rijksbegroting komen. Het gaat daarbij

om kosten als de uitgaven die verband houden met de opening van de Staten-Generaal, met de ontvangsten van staatshoofden en andere officiële ontvangsten en met staatsbezoeken in het buitenland.<sup>32</sup> Een belangrijk onderdeel van de nieuwe opzet is dan dat de scheidslijn tussen de onkosten die door de koningin worden betaald en de onkosten die rechtstreeks ten laste van de rijksbegroting komen, opnieuw zal worden bepaald.

*Vrij Nederland* bericht dat de regering de dag ervoor, op 10 juni 1968, in een vertrouwelijke bespreking met hoofdredacteuren van dag- en weekbladen reeds plannen bekend heeft gemaakt om het koninklijk huis royaler te belonen dan tot dusver het geval is geweest. 'In feite heeft men het pakket voorstellen van het kabinet Cals met enige correcties overgenomen. Het kabinet Cals heeft die kwestie indertijd op onhandige wijze in de openbaarheid gebracht en het kabinet De Jong heeft die fout niet gemaakt. Maar de kosten zijn dan ook hoger.' *Vrij Nederland* schrijft dat niet alleen het inkomen van het koninklijk huis in belangrijke mate wordt verhoogd. Ook paleis Soestdijk wordt door de staat aangekocht en vervolgens ter beschikking van de koningin gesteld. 'Dat is voor de koningin een zorg minder en voor de staat een zorg meer. Het kabinet Cals had daarin niet voorzien.'<sup>33</sup>

Na de presentatie van het kabinet-De Jong blijft het in de mediaberichtgeving met betrekking tot de nieuwe opzet verder relatief rustig. De nieuwe opzet wordt vooral als een verbetering gezien, en de pers is over het algemeen van oordeel dat de regering 'deze delicate aangelegenheid ditmaal op de juiste wijze heeft behandeld'.<sup>34</sup> Na twee jaar komt het onderwerp weer in de berichtgeving ter sprake, een dag nadat het kabinet het wetsontwerp heeft ingediend. Daaruit wordt duidelijk dat het voorstellen is dat met ingang van 1 januari 1971 de functionele kosten van het koninklijk huis worden onder gebracht op die begrotingshoofdstukken, waarvoor de meest betrokken ministers een eerste verantwoordelijkheid dragen. De bedoeling van deze opzet is om de ministeriële verantwoordelijkheid voor een belangrijk deel van de functionele kosten van het koninklijk huis meer inhoud te geven. De totale functionele kosten, te verdelen over de departementen Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Waterstaat, Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken, worden geraamd op 640.000 gulden.<sup>35</sup> Op 28 oktober 1970 bericht *De Tijd* dat de Kamer in grote meerderheid akkoord is met het voorstel van het kabinet om de financiële positie van het koninklijk huis te wijzigen.<sup>36</sup> Hoewel er nu politiek overeenstemming is over het overhevelen van de kosten van het koninklijk huis naar de rijksbegroting, blijven de media kritisch. Zo geeft het gereformeerde *Nederlands Dagblad* de volgende beschouwing:

Om verder rumoer rondom de “hoge” kosten van het koningshuis te voorkomen, presenteerde de minister-president een totaal andere opzet, die in drie fasen verwezenlijkt zou moeten worden. Doel daarvan was allerlei kosten die de uitoefening van het koningschap meebrengt, ten laste van de rijksbegroting te brengen, waardoor de uitkering aan de Koningin veel lager zou kunnen zijn. [...] Toch kunnen we over deze nieuwe opzet niet enthousiast zijn. In de versluiering van de kosten van het koningschap over een reeks begrotingshoofdstukken ter wille van het aanzien van de monarchie zit toch ook een stuk ontluistering.<sup>37</sup>

De aankondiging dat de kosten van het koninklijk huis worden overgeheveld naar de rijksbegroting, zorgt in de berichtgeving voor weinig discussie – ook als er achter de schermen wel kritische geluiden te horen zijn.<sup>38</sup> Het is voor de pers duidelijk dat het voor het kabinet-De Jong een manier is om een einde te maken aan het rumoer dat na het omstreden wetsvoorstel van het kabinet-Cals plaatsvond. De pers neemt de opzet van de invulling van een nieuwe financiële verhouding tussen het Rijk en het koninklijk huis in drie fasen, na een vertrouwelijke bespreking tussen de regering en de hoofdredacteurs van dag- en weekbladen, dan ook vooral ter kennisgeving aan. Wanneer bekend wordt hoe de totale functionele kosten worden verdeeld over verschillende departementen, worden er in de media echter wel enkele kritische noten geplaatst en wordt er bijvoorbeeld door het gereformeerde *Nederlands Dagblad* gesproken over een ‘versluiering van de kosten’.<sup>39</sup>

## Meningsverschillen tussen Hof en kabinet

Om de overheveling van de kosten van het koninklijk huis naar de rijksbegroting te realiseren, stelt het kabinet-De Jong onder andere voor om het hofpersoneel dat nodig is voor de representatieve verplichtingen van de koningin en andere leden van het koninklijk huis, in rijksdienst te nemen.<sup>40</sup> Tussen het Hof en het kabinet-De Jong blijken hier achter de schermen echter nog belangrijke en indringende verschillen van mening over te bestaan.<sup>41</sup> Dat komt op enig moment ook naar buiten. Het sociaaldemocratische dagblad *Het Vrije Volk* schrijft op 20 december 1967 dat men hier en daar in Den Haag zelfs meent dat ‘de zaak op scherp staat’. Men vindt het voornaamste geschilpunt bij de bepaling, dat volgens de Grondwet de koningin bevoegd is haar Huis naar eigen goeddunken in te richten.

‘Dat is een plechtige omschrijving waarin voor de koningin mede de vrijheid van beslissing is vastgelegd om te bepalen hoeveel hoffunctionarissen zij in dienst wil hebben’, zo legt *Het Vrije Volk* uit. ‘Het kabinet De Jong wenst op dit punt kennelijk een voet tussen de (huis)deur te krijgen, onder meer door het inkomen van de Kroon voor een lange reeks van jaren vrijwel aan een maximum te binden.’<sup>42</sup>

‘Hof vreest greep van regering’, zo kopt *Het Vrije Volk* in een vervolgartikel op 20 december 1967. In het artikel staat beschreven dat vooral in hofkringen het bezwaar bestaat dat de salariëring van de meeste hoffunctionarissen wordt aangepast aan die van rijksambtenaren. Zij zijn het er niet mee eens dat er zo ‘gesleuteld wordt’ aan de grondwettelijke bepalingen omtrent de zelfstandige inrichting van het huis der koningin, zonder de grondwet zelf te wijzigen. Bovendien vrezen heel wat hoffunctionarissen bij inpassing in de rijksregeling terugzetting in rang. In hoge hofkringen wijst men zelfs op de mogelijkheid, ‘dat de regering op deze manier zou kunnen proberen een vaste greep te krijgen op het aantal hoffunctionarissen, zeker voor zover ze direct uit ’s rijks kas betaald zouden worden’. *Het Vrije Volk* geeft daarbij aan dat vooral tussen die hoge hofkringen en het kabinet de strijd over het inkomen van de Kroon nog voortduurt. En dat men onderhandelingen over het inkomen van de koningin voor minister-president De Jong extra moeilijk acht, omdat hij enige tijd haar adjudant is geweest.<sup>43</sup> Het *Algemeen Handelsblad* schrijft echter dat de ‘geruchten over ernstige meningsverschillen tussen de koningin en het kabinet over de voorgestelde overheveling van het hofpersoneel naar de rijksdienst, door welingelichte kringen sterk overdreven wordt genoemd’. Deze aangelegenheid zal ongetwijfeld geregeld kunnen worden zonder de zelfstandigheid van de koningin om haar eigen huishouden in te richten, zoals haar dat goedgebeurt, aan te tasten. ‘Daarvoor zijn geen wijze mannen nodig’, zo stelt het *Algemeen Handelsblad*<sup>44</sup>, verwijzend naar de kwestie rondom de belastingvrijdom die parallel aan het vraagstuk omtrent het hofpersoneel afspeelt. Het vraagstuk van de belastingvrijdom zal in de volgende paragraaf aan de orde komen.

Ruim twee jaar later, in 1970, wordt duidelijk dat men de gedachte verlaat om al het hofpersoneel in rijksdienst op te nemen. *De Volkskrant* schrijft op 4 maart 1970 dat 270 leden van het hofpersoneel in dienst zullen blijven van het koninklijk huis en dat de koningin de kosten daarvan op declaratiebasis via de rijksbegroting vergoed zal krijgen. De gewijzigde regeling voor het hofpersoneel is hoofdzakelijk het gevolg van technische problemen bij ‘het inschalen volgens de rijksformule’. Voor het hofpersoneel gel-

den afwijkende rangenstelsels, waarbij het vooral voor de ‘middengroep’ vrijwel onmogelijk bleek om volgens het bezoldigingsbesluit voor rijksambtenaren de hofrangen zonder meer aan te passen.<sup>45</sup> Enkele maanden later bericht ook *De Tijd* dat het merendeel van het hofpersoneel, ‘zoals het zelf ook wenst’, in dienst blijft van de koningin.<sup>46</sup> In het wetsontwerp wordt uitgelegd dat voor een goede functionering van de personeelsdienst het wenselijk wordt geacht dat het hofpersoneel in dienst van de koningin blijft. Bij nadere overweging meent men niet te veel in de bestaande verhoudingen te moeten ingrijpen. De kosten van het merendeel van het hofpersoneel worden nu gedeclareerd bij het Rijk.<sup>47</sup>

In *De Telegraaf* stelt Duynstee vragen bij de vaststelling dat de declaratie van het hofpersoneel niet alleen ten laste komt van Algemene Zaken:

De opsplitsing van deze functionarissen over Wederopbouw, Waterstaat en Binnenlandse Zaken doet mij kunstmatig aan. Dit is toch eigenlijk een soort wegwerken. Of deze functionarissen zich nu bezig houden met de auto's, paarden en rijtuigen (dan: Verkeer en Waterstaat), dan wel met onderhoud van gebouwen en parken of met verlichting en verwarming (dan: Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening), het zijn mensen die nodig zijn niet voor de belangen dier departementen doch voor de monarchie: declaratie bij enig ander departement dan Algemene Zaken maakt hier een spelletje van.<sup>48</sup>

Duynstee gaat ook nader in op de hoffunctionarissen die niet in aanmerking komen voor de procedure van declaratie: ‘Deze 22 hoffunctionarissen, die alleen al aan personeelskosten bijna een miljoen gaan kosten, vormen voor mij een raadsel. Waarom kunnen de salarissen van deze 22 hoffunctionarissen niet bij Algemene Zaken worden gedeclareerd? [...] Het onderscheid tussen circa 230 hoffunctionarissen die wel en 22 die niet in aanmerking komen voor de declaratieprocedure is mijns inziens een bron van verwarring en van onduidelijkheid.’<sup>49</sup> Ook het gereformeerde *Nederlands Dagblad* meent dat de regeling te gecompliceerd is geworden. ‘Bij de voorbereiding is wel gebleken dat scheiding tussen persoonlijke en ambtelijke uitgaven van de koningin heel moeilijk is. Hoe gecompliceerd het geheel ondertussen is geworden, moge blijken uit het feit dat van het hofpersoneel 43 man overgaat naar het rijk, van 196 man het salaris wordt vergoed door de minister van Binnenlandse Zaken, terwijl 22 man geheel voor rekening van de koningin blijven.’<sup>50</sup>

In deze discussie tussen het Hof en het kabinet zijn er in de berichtgeving geluiden dat ‘de zaak op scherp staat’. Het weerspiegelt wat zich op dat moment achter de schermen afspeelt. Opvallend is tegelijk dat nooit helemaal duidelijk wordt wat er nu precies in de onderhandelingen gebeurt. Na het artikel in *Het Vrije Volk* in december 1967 valt de berichtgeving over dit thema opmerkelijk genoeg ruim twee jaar lang stil. In maart 1970 wordt de oplossing plotseling gepresenteerd, zonder dat nu duidelijk wordt uitgelegd waarom juist voor deze regeling is gekozen. In de berichtgeving worden vooral vraagtekens gezet bij de gecompliceerde opzet, waarin een deel van het personeel overgaat naar het Rijk, een deel wordt gedeclareerd bij het Rijk en een deel voor rekening van de koningin blijft.

### **Belastingvrijdom als heet hangijzer**

De kwestie van het inkomen van de Kroon is voor het kabinet-De Jong geen eenvoudige zaak, zo meldt het *Algemeen Handelsblad* op 21 december 1967, de dag nadat minister-president De Jong vertrouwelijk heeft gesproken met de fractievoorzitters uit de Tweede Kamer. Afgezien van de vraag of de salarissen en sociale lasten van het hofpersoneel moeten worden overgeheveld naar de rijksbegroting, speelt in deze zaak ook de (grondwettelijk vastgelegde) belastingvrijdom voor het vermogen van het Huis van Oranje mee. ‘In sommige kringen wordt dit een “heet hangijzer” genoemd.’ In dat licht bericht het *Algemeen Handelsblad* dat ‘volgens welingelichte kringen de oplossing van het vraagstuk van de belastingvrijdom – met betrekking waartoe een grondwetswijziging nodig is indien men hierin een verandering zou willen brengen – voorgelegd zou kunnen worden aan een commissie van (drie) wijze mannen’.<sup>51</sup>

Op 22 januari 1968 schrijft het katholieke dagblad *De Tijd* dat het kabinet ‘voor het netelige probleem van de belastingvrijdom, dat vooral bij de socialisten moeilijk ligt, een commissie van wijze mannen heeft ingesteld’. Van deze commissie maken deel uit: de hoogleraren Simons (vvd) te Rotterdam en Van der Hoeven (pvda) te Amsterdam, en De Pous (chu), oud-minister van Economische Zaken en voorzitter van de ser. De drie adviseurs zijn ook lid van de staatscommissie voor grondwetszaken. De commissie van wijze mannen moet de regering adviseren of de belastingvrijdom voor het privévermogen van de Oranjes gehandhaafd moet worden om de koningin in staat te stellen een koninklijke status te blijven voeren. Dit privilege zou bezien moeten worden in relatie tot de omvang

van het inkomen dat de Kroon uit de schatkist ontvangt.<sup>52</sup> ‘Het kabinet De Jong hoopt nu door het instellen van de commissie van wijze mannen de hete brij te omzeilen’, zo bericht *De Tijd*.<sup>53</sup>

Staatsrechtkenner en publicist Van Raalte schrijft op 7 februari 1968 in het *Haarlems Dagblad* dat er een regeling moet komen, waarin de koningin

een werkelijk inkomen uit 's Rijks kas zal ontvangen voor de vervulling van dat ambt. Daarnaast dient de staat de door het staatshoofd als zodanig te besteden uitgaven via de begroting voor zijn rekening te nemen. En als dat allemaal geschiedt, zou tevens afschaffing van de belastingvrijdom op zijn plaats zijn.<sup>54</sup>

Ruim een half jaar later, op 5 september 1968, stemt de Tweede Kamer in met de instelling van een commissie.<sup>55</sup>

Op 15 oktober 1968 heeft de Tweede Kamer met acht stemmen tegen en 124 stemmen voor een tijdelijke verhoging van het inkomen van de Kroon aanvaard. Tegen stemden PSP, CPN en Goudsmit (D'66).<sup>56</sup> Met terugwerkende kracht tot 1 januari 1966 zal de koningin nu jaarlijks 4,75 miljoen gulden ontvangen. Prins Bernhard ontvangt 475.000 gulden. Het sociaal-democratische dagblad *Het Vrije Volk* bericht dat minister-president De Jong ‘met enige tegenzin een amendement-Den Uyl overnam, waardoor de verhoogde bedragen slechts tot 1970 zullen gelden’. Deze bepaling dwingt het kabinet om voor die tijd een geheel nieuwe regeling voor te stellen. Daarnaast vinden grote groepen in de Kamer de belastingvrijdom niet passen bij een modern koningschap. Zolang de belastingvrijdom gehandhaafd blijft, heeft de Kamer geen inzicht in de kosten, die de uitoefening van de koninklijke functie met zich meebrengt. Vandaar dat PvdA, PPR en D'66 de tijdelijkheid van de huidige regeling wilden vastleggen in de wet. Van Mierlo (D'66), die nu het grootste deel van zijn fractie meekreeg, zou anders zeker hebben tegen gestemd.<sup>57</sup>

De fractieleider van de PvdA Den Uyl noemt de belastingvrijdom ‘een privilege uit de tijd dat het privévermogen van de vorst nog niet van het publiek vermogen van de staat was gescheiden. Het had toen ook geen zin om belasting over dat vermogen te heffen.’ Volgens Den Uyl is daardoor een uit het verleden stammende onjuiste verhouding ontstaan. De regering en Kamer moeten komen tot een zuivere verhouding. ‘De heer Den Uyl vindt het bepaald onaanvaardbaar dat het staatshoofd uit privé middelen bijdraagt in de kosten van het koningschap, maar hij noemde het even-

zeer onjuist dat de koning belastingvrijdom geniet.<sup>58</sup> Den Uyl wil op dit punt de voorstellen van de commissie Simons afwachten. Ook Van Mierlo heeft moeite met de belastingvrijdom, zo schrijft het *Algemeen Handelsblad*, hij noemt het 'uit de tijd'. Aarden (PPR) vindt met Van Mierlo dat belastingvrijdom niet meer met deze tijd te rijmen valt. Lankhorst (PSP) merkt hierover op, dat als voor de functionele uitoefening een behoorlijke financiële regeling zal worden getroffen, belastingvrijdom niet meer nodig is. De Jong verdedigt de belastingvrijdom op grond van de overweging, dat 'wanneer het staatshoofd deze functie niet zou beoefenen, zij zeker niet een paleis als Soestdijk zou bewonen'.<sup>59</sup> Dan blijft het stil tot een paar maanden later de commissie-belastingvrijdom met haar rapport komt.

'Aanslagbiljet voor leden Oranjestad', zo kopt het sociaaldemocratisch dagblad *Het Vrije Volk* op 19 juni 1969. Koningin Juliana, prins Bernhard, prinses Beatrix en prins Claus zullen belasting moeten gaan betalen over hun privé-inkomsten, zo luidt het advies van de commissie-belastingvrijdom. *Het Vrije Volk* beschrijft dat de commissie niet vindt dat het gehele privé-inkomen belast zou moeten worden. Inkomsten die gebruikt worden voor functionele uitgaven met een individueel karakter moeten vrij blijven. Ook de steun aan familieleden van het koninklijk huis zou onbelast moeten blijven, tenzij deze uitgaven door de staat gedekt kunnen worden. PVDA-fractieleider Den Uyl noemt het rapport van de commissie 'een nuttig stuk werk en een goede bijdrage tot de discussie'. Wel vindt hij dat het grote aantal vrijstellingen vragen oproept. 'Die zou je nog eens goed moeten overwegen. Bijvoorbeeld de passage over steun aan verwanten van de koninklijke familie. Dat is toch nogal een rekbaar begrip'.<sup>60</sup>

In een interview op de radio zegt Den Uyl verder: 'Ik vind wel dat het rapport in het algemeen nogal gesteld is in termen die doen vermoeden dat de rapportenschrijvers voortdurend een hete aardappel in de mond hadden.' Hij meent dat het 'toch mogelijk moest zijn op een wat simpelere wijze deze dingen te behandelen dan in dit (op zichzelf, dacht ik, zeer waardevolle) advies van de commissie gebeurt'.<sup>61</sup> *Het Parool* vindt dat het advies 'zo'n typisch Nederlandse compromis-oplossing [is], die eigenlijk hinkt op twee gedachten'.<sup>62</sup> Ook *De Tijd* oordeelt dat de commissie 'een tweeslachtig stuk heeft geproduceerd'. Tegelijkertijd is over het algemeen ook de conclusie dat de commissie, 'laverend tussen zakelijkheid en eerbied, gekomen is tot een loffelijke poging het verzoenlijke verzoenbaar te houden'.<sup>63</sup>

Simons zegt in een toelichting, dat er zowel voor volledige handhaving van de belastingvrijdom als voor beperking daarvan goede argumenten waren. 'Voor het eerste deel pleitte de eenvoud van het stelsel en de bij-

zondere positie van het koningshuis. Voor het tweede dat er voor het koningshuis zoveel mogelijk gelijkheid moet zijn met de gewone burger.’ De commissie heeft gekozen voor het laatste standpunt, mits uit het privé-inkomen geen functionele uitgaven bestreden hoeven te worden. Dit advies sluit aan bij de regeling in Scandinavische landen, Groot-Brittannië, België en Luxemburg, waar de uitkeringen uit de schatkist eveneens belastingvrij zijn.<sup>64</sup> Enkele maanden later stelt de staatscommissie-Cals/Donner zich achter de voorstellen van de commissie-belastingvrijdom.<sup>65</sup> De dag nadat de regering opheffing van de belastingvrijdom voor de koningin en de leden van het koninklijk huis heeft aangekondigd, stelt het *Algemeen Handelsblad* dat ‘de ter tafel liggende regeling [omtrent de belastingvrijdom] tegemoet komt aan de opvatting die hieromtrent leeft in brede lagen van de bevolking’.<sup>66</sup>

In reactie op het advies van de commissie stelt *De Telegraaf* dat ‘in een enigszins overbodige passage’ wordt gewezen op het feit, ‘dat de commissie voldoende inlichtingen heeft ontvangen om vast te stellen dat de koningin en leden van haar Huis niet beschikken over geldelijk inkomen verschaffende vermogens van zeer grote hoogte.’ Het bericht in *De Telegraaf* vervolgt: ‘Maar het is misschien wel goed dat de geruchten over het “fabelachtige miljardenvermogen” van de koningin, de “rijkste vrouw ter wereld” enz., nu voorgoed naar het rijk der fabelen verwezen zijn.’<sup>67</sup>

In het parlement vinden stevige discussies plaats over het al dan niet opheffen van de belastingvrijdom. De intentie daarbij is om de financiële regeling voor de Koning te moderniseren, en heeft niet als oogmerk om het inkomen van de Koning te verlagen. Integendeel, steeds was tegelijk aandacht voor enerzijds het opheffen van de belastingvrijdom en anderzijds de onaanvaardbaarheid dat de koningin uit privémiddelen moet bijdragen aan de kosten van het koningschap. Het advies van de commissie-belastingvrijdom wordt in de berichtgeving uiteindelijk met een zekere opluchting onthaald: eindelijk krijgt ook het koninklijk huis net als ieder ander een aanslagbiljet. Dit is opvallend, omdat er achter de schermen onder de ambtenaren juist enige teleurstelling heerst wegens alle uitzonderingen voor belastingheffing die in het advies zijn opgenomen.<sup>68</sup>

Als de commissie in haar advies vaststelt dat de koninklijke familie niet over een zeer groot vermogen beschikt, verschijnt bovendien weer het beeld van koningin Juliana als rijkste vrouw ter wereld in de berichtgeving. Door de commissie wordt dit beeld tegengesproken, maar het zorgt er niet voor dat de media-aandacht voor dit beeld verdwijnt. Dit blijkt bijvoorbeeld als

prins Bernhard in 1971 een interview geeft aan de Amerikaanse televisie­maatschappij NBC en waarvan de NCRV vervolgens in Nederland een fragment overneemt. In het interview zegt prins Bernhard dat ‘het een fabeltje is dat de Nederlandse koninklijke familie een der rijkste ter wereld is. In Nederland zijn zeker twintig families die rijker zijn dan mijn vrouw en in ieder geval rijker dan ik.’ Prins Bernhard laat ook weten dat het vermogen van koningin Juliana is belegd bij een bank en dat de regering al zeker tien jaar inzage heeft van de inkomsten en uitgaven van de koninklijke familie. De prins herin­nert er verder aan ‘dat – als gevolg van de komende grondwetswijziging – het koninklijk huis belastingplichtig zal worden’.<sup>69</sup> In 1972 bevestigt het *NRC Handelsblad* het beeld dat prins Bernhard heeft geschetst. *NRC Handelsblad* schrijft ‘dat in het nabije verleden de West-Duitse bladen *Praline*, *Spiegel*, *Bild* en *FAZ* het persoonlijk vermogen van koningin Juliana – “die reichste Frau der Welt” – lieten variëren van 5 tot 2 miljard Mark. Het Wirtschafts­magazin *Capital* heeft nu echter het juiste getal verkregen uit Den Haag: slechts 80 miljoen Mark.’ Het *NRC Handelsblad* schrijft dat koningin Juliana hiermee niet eens meer tot de rijkste families van Nederland behoort, ‘want er zijn zeker 20 Nederlandse families die meer geld bezitten’.<sup>70</sup> In 1973 wordt in het filmportret ‘Juliana, koningin der Nederlanden 1948-1973’ van Jan van Hillo duidelijk hoe de koningin zelf de beeldvorming als rijkste vrouw ter wereld ervaart. In het filmportret vertelt koningin Juliana ‘het ellendig te vinden de rijkste vrouw ter wereld te heten’<sup>71</sup> en ‘het jammer te vinden dat er zoveel misverstand en heerszucht, als zou ze de rijkste vrouw ter wereld zijn, conservatief en hooghartig’.<sup>72</sup>

## Instemming met de nieuwe financiële regeling koninklijk huis

Op 27 en 28 oktober 1970 toont de Tweede Kamer over het algemeen in­stemming met de nieuwe opzet die het kabinet-De Jong voorstelt ter be­perking van de belastingvrijdom voor leden van het koninklijk huis en met de herziening van het financieel statuut, waardoor een belangrijk deel van de aan het koningschap verbonden uitgaven in het vervolg rechtstreeks ten laste van de rijksbegroting worden gebracht.<sup>73</sup> Het sociaaldemocratische dagblad *Het Vrije Volk* kopt echter dat er ‘toch nog emotie in debat over kosten Koninklijk Huis’ is.

‘De droom van het koningschap wordt teveel in stand gehouden’, zo menen twee PvdA-leden in de Tweede Kamer. Dolman en Van den Doel

zorgen voor enige commotie in het tweedaagse debat over de nieuwe financiële regelingen met het koninklijk huis. Dolman en Van den Doel stemmen tegen het voorgestelde financiële statuut voor 1971 en 1972. Zij staan tegenover 121 voorstemmers. Het kabinet-De Jong heeft in dit debat volgehouden dat de functionele en persoonlijke kosten van leden van het koninklijk huis niet te scheiden zijn. 'Een eenvoudig Kamerlid kan nu alleen maar vaststellen dat de uitkeringen vijf tot tien keer zo hoog zijn als het inkomen van ministers. Dat vinden wij onjuist', aldus Dolman. Dolman en Van den Doel vinden dat een staatshoofd financieel ongeveer de positie behoort te hebben als een burgemeester van Amsterdam of Den Haag.<sup>74</sup> 'Het Koninklijk Huis staat niet boven, maar tussen het volk. Elke door de wetgever geschapen uitzonderingsmaatregel doet daaraan afbreuk. Dit wetsontwerp houdt de droom, de bijzondere sfeer, de mythe rond het koningschap teveel in stand.'<sup>75</sup> Tussen de PVDA en de regeringspartijen bestaat dan ook enig verschil van inzicht over de hoogte van de uitkeringen. De socialist Van den Bergh noemde ze 'nogal fors', terwijl de liberaal Geertsema (sprekend namens de vier regeringspartijen) juist vond dat het financieel statuut met 'te grote zuinigheid' was opgesteld. Hij deed een beroep op de regering om ten aanzien van deze declarabele kosten 'een soepel standpunt' in te nemen.<sup>76</sup>

Dolman en Van den Doel zijn het er daarnaast niet mee eens dat de belastingvrijdom blijft bestaan voor bepaalde uitkeringen, waarbij het kabinet in hun ogen niet heeft toegelicht in hoeverre ze bestemd zijn voor functionele doeleinden, samenhangend met de uitoefening van het koningschap. Hun bezwaar tegen deze uitzondering was dat daardoor onvoldoende consequent werd gestreefd naar 'ontmythologisering van het koningschap'.<sup>77</sup> In het Tweede Kamerdebat is een voorstel van de socialist Van den Bergh en Den Uyl verworpen, dat een restant van belastingvrijdom voor de Koning of diens erfgenaam uit de grondwet wilde verwijderen. 'Dezen zijn in de nieuwe voorstellen van het kabinet van successierechten en schenkingsrechten vrijgesteld. Het belangrijkste motief is dat de drager van de Kroon moet kunnen bouwen op een niet-aangetast vermogen.'<sup>78</sup> Minister-president De Jong verdedigt de vrijstelling met de opmerking dat ook in de toekomst privévermogen van de Koning nodig zal zijn voor de uitoefening van zijn functie, omdat het inkomen kan opleveren die voor sommige extra uitgaven vereist zijn.<sup>79</sup> Van den Bergh geeft als reactie: 'Successierecht is een gezonde zaak. Als dat aantasting van het vermogen betekent – het zij zo. Dat is normaal. Zoals het voor iedereen opgaat, geldt dat dan ook hier.'<sup>80</sup>

Na de algemene instemming met de opzet van het kabinet-De Jong blijft onzekerheid bestaan over de vraag welke leden van de Oranjerfamilie tot het koninklijk huis gerekend worden en een uitkering uit de kas van het Rijk ontvangen. Minister-president De Jong heeft medegedeeld aan de Kamer, dat de staatscommissie voor herziening van de grondwet Cals/Donner hierover een advies heeft uitgebracht. Deze wil geen opsomming van de leden van het huis in de grondwet. Men denkt aan een artikel in de Grondwet, dat verwijst naar een algemene maatregel van bestuur die een nadere omschrijving geeft. Er zal nog een debat over komen in de Tweede Kamer.<sup>81</sup> De NRC bericht dat zowel Van den Bergh (PVDa) als Van Mierlo (D'66) aandringt op een spoedige regeling van het vraagstuk wie al dan niet gerekend mogen worden onder het begrip 'leden van het Koninklijk Huis'.<sup>82</sup> Van Mierlo diende ook een motie in, waarin staat dat het ongewenst is dat de vaststelling wie leden van het koninklijk huis zijn geschiedt zonder dat de Staten-Generaal goedkeuring hieraan hebben gegeven. Na aandrang van Kamerlid Geertsema (VVD) is Van Mierlo ermee akkoord gegaan zijn motie tot een nader te bepalen tijdstip aan te houden.<sup>83</sup>

Op 9 december 1971 gaat de Tweede Kamer in ruime meerderheid akkoord met een vrijstelling van belasting voor leden van het koninklijk huis over het deel van hun inkomen, dat ze gebruiken voor het verrichten van hun taak en wat ze erven of krijgen van elkaar. Alleen de PVDa zet enkele kritische noten bij het voorstel. De meeste socialisten zullen niet-temin voor stemmen, maar Roethof (PVDa) merkt op dat het kabinet het voorstel van een 'magere argumentatie' heeft voorzien. Het kabinet zegt dat een hanteerbare belastingregeling voor de leden van het koninklijk huis moeilijk te vinden is en dat ook in Scandinavië, België en Engeland de koningshuizen niet worden belast. Roethofs voornaamste bezwaar is echter dat nog wettelijk geregeld moet worden wie leden van het koninklijk huis zijn. Liever had hij hierop gewacht met een beslissing over de belastingvrijdom. Geertsema, inmiddels minister van Binnenlandse Zaken, zegt echter dit vervelend te vinden, omdat dan alle voorgestelde grondwetswijzigingen op de lange baan worden geschoven, want de Eerste Kamer wil ze allemaal tegelijk behandelen.<sup>84</sup> Wanneer ruim een week later de stemming plaatsvindt, blijkt dat een beduidend grotere marge dan de vereiste tweederdemeerderheid in de Tweede Kamer de grondwetswijziging heeft aangenomen. Vijf PVDa'ers stemmen tegen het voorstel over uitkeringen aan en belastingvrijdom voor de koningin en andere leden van het koninklijk huis. De vijf (Ter Beek, Meijer, Pronk,

De Ruiters en Schaefer) vinden het onjuist dat nog steeds een zekere vorm van belastingvrijdom (bijvoorbeeld op het punt van de successierechten) blijft gehandhaafd.<sup>85</sup>

Hoewel er nu instemming is over de nieuwe financiële verhouding tussen het koninklijk huis en het Rijk, blijkt uit de discussies in de Tweede Kamer dat er vooral aan de zijde van de PvdA nog niet gehele tevredenheid is. Met name de belastingvrijdom blijft een heikel punt, waarbij 'de mythe van het koningschap' te veel in stand wordt gehouden. Een ander punt van discussie dat nog open blijft staan, is de vraag welke leden tot het koninklijk huis mogen worden gerekend. Toch zorgt de herziening van de financiële verhouding tussen het koninklijk huis en het Rijk voor relatieve rust. In de periode na 1972 wordt er in de media een aantal jaren opvallend weinig bericht over de koninklijke financiën. Pas in de jaren tachtig verschijnen weer nieuwe berichten, en het zal nog tot de jaren negentig duren voordat de hevige discussies in de berichtgeving weer oplaaien.

## De Oranje-stichtingen

In aanloop naar de inhuldiging van prinses Beatrix kopt *De Telegraaf* op 11 februari 1980 'Oranje-bezit verdeeld over stichtingen, Beatrix léent Kroon bij haar inhuldiging'. *De Telegraaf* schrijft dat prinses Beatrix er, 'afgezien van een salarisverhoging', niet veel rijker op wordt, als ze op 30 april haar moeder opvolgt. 'De Nederlandse kroon leent ze bij haar inhuldiging van een stichting en zelfs de gouden koets wordt niet van haar zelf. Bovendien zal prinses Beatrix nooit zelf de eigenares van de beroemde Oranje-juwelen worden. Koningin Juliana heeft om het particuliere Oranje-bezit niet te veel te versnipperen, vrijwel al haar waardevolle familiestukken in de loop der jaren in vier particuliere stichtingen ondergebracht.' De koningin besloot vooral wegens belastingtechnische redenen tot oprichting van de Oranje-stichtingen, waarvoor de accountant van het koninklijk huis Kraayenhof als getuige optrad. De Amsterdamse notaris Van der Ploeg verdeelde het Oranje-bezit over vier stichtingen:

- De Stichting Regalia van het Huis van Oranje-Nassau, waarin de kroon, de scepter en andere inhuldigingsstukken zijn ondergebracht.
- De Stichting Archief van het Huis van Oranje-Nassau, die boeken en historische documenten beheert.

- De Stichting Kroongoederen van het Huis van Oranje-Nassau, waaraan de meer persoonlijke bezittingen van de koningin zijn toevertrouwd.
- De Stichting Historische Verzamelingen van het Huis van Oranje-Nassau, die de eigenares van de kostbare schilderijen en miniaturencollectie van het koninklijk huis werd.

Van de laatste stichting is prins Bernhard bestuurder, van de overige drie is koningin Juliana voorzitter. Bij de troonswisseling zal ze die functie aan prinses Beatrix overdragen. Maar, zo schrijft *De Telegraaf*, deze zal het in de stichtingen niet alleen voor het zeggen hebben, want besluiten moeten volgens de statuten met algemene stemmen door de familieraad worden genomen. In deze familieraad zitten ook de prinsessen Irene en Christina, die zonder toestemming van het parlement zijn getrouwd. ‘De koningin heeft bij de oprichting van de Oranje-stichtingen wel uitdrukkelijk bepaald, dat wanneer zij onverhoopt mochten worden opgeheven, de bezittingen weer terugvallen aan haar wettelijke erfgenamen.’<sup>86</sup>

Op 12 juni 1980 schrijft *De Telegraaf* dat de Tweede Kamer heeft ingestemd met de financiële vergoeding die de regering heeft vastgesteld voor prinses Juliana en prins Bernhard. Zij zullen samen jaarlijks ruim twee miljoen gulden ontvangen. Bovendien wordt paleis Soestdijk hun gratis ter beschikking gesteld. *De Telegraaf* schrijft dat Patijn (PvdA) met ingang van het komende begrotingsjaar een beter inzicht van de regering wil in wat het koninklijk huis ons land per jaar kost. Patijn vraagt verder om opheldering over het bestaan van een aantal stichtingen, waarin vermogensonderdelen van het koninklijk huis zouden zijn ondergebracht.<sup>87</sup> vvd-woordvoerder Joekes vindt daar tegenover dat het kabinet jegens prinses Juliana juist weinig royaal is geweest. De liberaal becijferde dat prinses Juliana een pensioen ontvangt van 60 procent van haar laatst genoten inkomsten, en dat terwijl iedere ambtenaar al 70 procent krijgt.

De stichtingen worden weer in 1987 genoemd, wanneer minister-president Lubbers de Tweede Kamer enig inzicht geeft in de opbouw van het vermogen van het koninklijk huis, na vragen van het PSP-Kamerlid Van Es. Minister-president Lubbers geeft aan dat het deel van het vermogen en inkomen dat dienstbaar is aan de uitoefening van de functie is vrijgesteld van het betalen van vermogensbelasting en dat dat vermogen is ondergebracht in vier stichtingen.<sup>88</sup>

Opvallend is dat er in de berichtgeving over de troonswisseling relatief weinig discussie in de media is over de kosten van het koningshuis. Ook het onderbrengen van het vermogen in vier stichtingen leidt in de berichtgeving tot weinig oproer. Pas in 1984 komt er ineens weer aandacht voor een bijzonder aspect van de financiële verhouding tussen het koninklijk huis en het Rijk, namelijk de uitkering aan de kroonprins als hij achttien jaar wordt.

### **De uitkering aan de kroonprins**

Op 18 september 1984 bericht *NRC Handelsblad* dat prins Willem-Alexander het navolgende jaar 18 wordt en op grond daarvan voor het eerst recht heeft op een eigen inkomen. De uitkering gaat in op z'n verjaardag, 27 april 1985, en bedraagt omgerekend ruim 22.000 gulden per maand. Daarnaast heeft Willem-Alexander recht op een uitkering om personeel en dergelijke te betalen. In totaal staat hij op de begroting voor de ruim acht maanden na zijn verjaardag voor 910.000 gulden.<sup>89</sup> Dat is evenveel als prins Bernhard over het hele jaar krijgt. Omgerekend 'verdient' prins Willem-Alexander blijkens de begroting ook meer dan zijn vader, prins Claus.<sup>90</sup> *De Telegraaf* schrijft dat de uitkering aan prins Willem-Alexander omdat hij volgend jaar achttien wordt formeel, gezien de wettelijke bepalingen, juist is. Maar, 'psychologisch kon dit echter niet op een slechter moment komen, nu talloze Nederlanders de broekriem juist moeten aanhalen. Wellicht dat er nog een mogelijkheid is voor een meer "koninklijke" oplossing.'<sup>91</sup>

De regeringspartijen CDA en VVD voelen er echter niets voor een discussie te beginnen over de hoogte van de toelage die prins Willem-Alexander volgend jaar krijgt als hij de leeftijd van 18 jaar bereikt. Oppositieleider Den Uyl zegt voor de televisie het verstandig te vinden als de Tweede Kamer nog eens naar die regeling zou kijken, vooral gezien in het licht van de verarming die de laatste tijd volgens hem in het land is opgetreden. Den Uyl erkent wel dat de Tweede Kamer in 1972 inclusief zichzelf akkoord is gegaan met de uitkeringsregeling voor het koninklijk huis en dat de uitkering op zich dus correct is.<sup>92</sup>

De toekenning van een uitkering aan prins Willem-Alexander heeft in de Tweede Kamer een reeks vragen opgeworpen. De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een lijst opgesteld van punten, waarover zij nog voor de openbare behandeling in de Tweede Kamer opheldering wenst te hebben. Minister-president Lubbers wordt daarin onder meer gevraagd

waarom de troonopvolger niet pas een gelduitkering gaat genieten op het moment dat hij helemaal beschikbaar is om al zijn kroonprinselijke functies uit te oefenen. Bovendien wenst de commissie te weten, waarom prins Willem-Alexander zoveel hogere declaraties kan gaan indienen dan prins Bernhard. Naar aanleidingen van uitlatingen van premier Lubbers voor de televisie, dat de hoogte van de uitkering nog bespreekbaar zou zijn, wil de commissie tevens vernemen of er op dit punt nog wijzigingsvoorstellen te verwachten zijn.<sup>93</sup>

Het kabinet is niet van plan iets te veranderen aan de uitkering van 910.000 gulden voor kroonprins Willem-Alexander. In antwoord op Kamervragen zegt premier Lubbers begin oktober 1984 dat financiële onafhankelijkheid van de vermoedelijke troonopvolger noodzakelijk is vanaf het moment waarop hij de kroon van zijn moeder zou kunnen overnemen. Dat is 27 april 1985, wanneer hij achttien wordt. De minister-president wijst erop dat de kroonprins zich vanaf dat moment moet voorbereiden op het koningschap. Hij zal op kortere of langere termijn werkbezoeken gaan afleggen, buitenlandse studiereizen gaan maken, zelfstandig gaan wonen en hulp voor de huishouding en een secretariaat nodig hebben. Weliswaar zullen op zeer korte termijn nog geen uitgaven worden gedaan, maar op langer termijn zullen die de uitkering vermoedelijk overtreffen. Op dat moment moet gebruik gemaakt kunnen worden van de besparingen over eerdere tijd. In dat verband noemt Lubbers de kosten van een eventueel huwelijk.<sup>94</sup>

Naar aanleiding van de discussie omtrent de toelage van de kroonprins ontstaat er vervolgens een discussie of de grondwettelijke leeftijdsgrens voor de uitoefening van het koningschap moet worden verhoogd van 18 naar 21 jaar, met als gevolg dat de kroonprins Willem-Alexander pas enkele jaren later in aanmerking zou komen voor de uitkering.<sup>95</sup> Het kabinet is er voorstander van om de leeftijd waarop een kroonprins of kroonprinses staatshoofd kan worden, te stellen op 21 jaar. Het kabinet stelt zich in deze kwestie echter terughoudend op en zal zelf niet met een voorstel komen om de leeftijd van 18 naar 21 jaar op te trekken. Tijdens het Tweede Kamerdebat hierover betoogt het PSP-Kamerlid Van Es dat 'wie kiest voor het vertoon van de troon, nu eenmaal geld moet over hebben voor koetsen en kroonjuwelen. Voor mij maakt het niets uit of een snotneus van 18 zoveel geld krijgt of een snotneus van 21. Ik heb bezwaar tegen het feit dat leden van het Koninklijk Huis zoveel geld verdienen.' De vvd'er Wiebenga snelde vervolgens naar de interruptiemicrofoon om te zeggen dat hij zich distantieerde van de kwalificatie 'snotneus'.<sup>96</sup>

Ook nu laat de discussie op, omdat een voorstel tot verandering van de hoogte van de uitkering aan de kroonprins maar moeilijk blijkt uit te leggen in een tijd waarin Nederlanders ‘de broekriem moeten aanhalen’. Het voelt als psychologisch onjuist dat de jonge kroonprins een uitkering ontvangt van 910.000 gulden. De mediaberichtgeving is kritisch, omdat de beeldvorming omtrent de koninklijke financiën niet aansluit bij de beleving van de economische tijden.

### **Het verstevigen van de ministeriële verantwoordelijkheid**

Na de discussie over de uitkering voor de kroonprins, breekt er een relatief rustige periode aan in de krantenberichtgeving over de kosten van het koninklijk huis. In het opinieblad *Elsevier* wordt in de jaren negentig nog wel aandacht geschonken aan de kosten van de monarchie. Zo stelt *Elsevier* op 19 september 1992 dat de monarchie veel meer kost dan wij denken, omdat bepaalde posten ‘verstopt’ zijn in andere begrotingen: ‘de bewaking gebeurt niet door de Dienst Persoonsbeveiliging, die op het budget van Justitie is terug te vinden, maar door een aparte dienst, de Veiligheidsdienst Koninklijk Huis, waarvan de justitiële begroting geen melding maakt: de kosten zijn weggemoffeld onder de totale kosten van het Korps Rijkspolitie’. *Elsevier* komt tot de conclusie dat de monarchie in Nederland om en nabij honderd miljoen [gulden] kost. Daarmee ‘is de monarchie belangrijk duurder dan we denken: niet zeventig cent, maar zeven gulden per Nederlander per jaar’.<sup>97</sup>

Begin twintigste eeuw neemt niet alleen in de Tweede Kamer<sup>98</sup>, maar ook in de pers de belangstelling voor de financiële verhouding tussen het koninklijk huis en het Rijk geleidelijk toe. Op 16 september 2003 schrijft *NRC Handelsblad* dat de directeur van het Kabinet der Koningin voortaan wordt verplicht de verantwoordelijke minister in te lichten, wanneer hij iets doet dat voor die minister van belang kan zijn – opdat de minister daarvoor ministeriële verantwoordelijkheid kan nemen. Dat blijkt uit een ontwerp (‘proeve’) van koninklijk besluit dat premier Balkenende naar de Kamer stuurt. Op deze manier wil het kabinet de Kamermotie-Kalsbeek uitvoeren, waarin gevraagd wordt ‘al het nodige te doen’ opdat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het Kabinet der Koningin beter kan worden geëffectueerd. Aanleiding daartoe vormt de kwestie-Margarita, waarbij bleek dat het Kabinet der Koningin zonder medeweten van een minister een onderzoek van de Binnenlandse Veiligheidsdienst had gelast.<sup>99</sup>

Een jaar later geeft premier Balkenende voor het eerst inzicht in de indirecte kosten van het koninklijk huis, zoals het onderhoud van de paleizen en het gebruik van het regeringsvliegtuig. Hiermee wordt duidelijk dat de begroting van het koninklijk huis 85,5 miljoen euro bedraagt, oftewel 5,34 euro per Nederlander. Dat lijkt fors, zo schrijft *Het Parool*. Het Britse hof gaat er immers prat op dat de kosten van het staatshoofd omgerekend 54 miljoen euro bedragen, slechts 89 eurocent per inwoner. ‘De prijs van een liter melk’, aldus de pr-goeroes van Buckingham Palace. ‘Maar beveiliging en bewaking – in Nederland alleen al goed voor 39 miljoen euro – zijn daarbij niet opgeteld. Ook in andere landen blijven veel kosten verborgen. Dus die kunnen in een vergelijking niet worden meegenomen’, aldus *Het Parool*.<sup>100</sup>

In 2008 ontstaat er in de Tweede Kamer discussie over de declarabele kosten, die niet verantwoord worden op het begrotingshoofdstuk Huis der Koningin, maar zijn ondergebracht bij andere ministeries. Op 22 juli schrijft het gereformeerde *Nederlands Dagblad* dat ‘over die declarabele kosten veel te doen was, omdat het vaak een lastige puzzel is om al die bijdragen bij elkaar te harken’. Omdat deze kosten niet goed van te voren zijn te fixeren, is het financieel statuut koninklijk huis bij de tijd gebracht door opname van een meer algemeen geformuleerd wetsartikel. Alle declaraties moeten nu aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo moet de koningin zelf declareren en moet op de begroting al eerder een raming zijn opgenomen. Een derde voorwaarde is dat de declaraties via het Torentje verlopen, dus gefiatteerd worden door premier Balkenende. Het *Nederlands Dagblad* schrijft dat ‘sommige staatsgeleerden daarover de afgelopen weken hebben gemord, omdat de minister-president op die manier te veel macht zou krijgen. Daar staat tegenover dat de Tweede Kamer sterk op deze constructie aandrong, omdat alleen zó beter grip op de kosten te krijgen zou zijn.’<sup>101</sup>

*De Volkskrant* beschrijft dat deze wijziging van de Wet financieel statuut koninklijk huis met ‘een snelle en gladde procedure’ (aldus Willibrord van Beek, vvd) door de Tweede Kamer is ‘gegleden’. Nadat de Kamer, opgejaagd door de media, steeds meer rumoer had gemaakt over de ondoorzichtigheid van de kosten gemoeid met het in stand houden van het koninklijk huis, was op het ministerie van Algemene Zaken de versnelling op de wetgevingsprocedure gezet, zodat de ‘ultrasnelle wetswijziging’ (aldus Kees Vendrik, GroenLinks) nu alleen nog maar door de Eerste Kamer hoeft te worden goedgekeurd.

*De Volkskrant* geeft aan dat er nog een debat ligt over een staatkundige

kwestie die wel aan de orde is geweest in de Tweede Kamer, maar dat niet tot grote opwinding heeft geleid: ‘de regie die de minister-president krijgt over de uitgaven die drukken op andere departementen. De media hebben zich daar ook over uitgelaten, omdat dit een zoveelste puntje is waardoor de positie van de minister-president ten opzichte van de andere leden van het kabinet iets verder boven het maaiveld komt te liggen.’ *De Volkskrant* stelt verder dat er één onderdeel van de wijzigingswet is dat vrijwel ‘stilzwijgend is langsgewaaid’, en dat toch aandacht verdient. In het Kamerdebat is alleen Van der Staaij (SGP) erop in gegaan, en heeft de premier daarop volgens *de Volkskrant* nietszeggend gereageerd. Het gaat erom dat in de oude wet van 1972 een bepaling stond die als volgt luidde: ‘Aan de Koning worden ten laste van het Rijk paleizen ter beschikking gesteld’, zonder dat werd gepreciseerd om welke optrekjes het ging. Bij koninklijk besluit zou de wetbepaling worden uitgevoerd, en zo’n KB zou dan in het Staatsblad worden geplaatst. Dat gebeurde in 1980. De nieuwe wet wijst nu zelf die paleizen aan en noemt het paleis Noordeinde, het paleis Huis ten Bosch en het Paleis op de Dam. *De Volkskrant* vraagt zich af ‘waarom het nu nodig was om die twee paleizen en het Amsterdamse stadhuis in de wet zelf te noemen?’.<sup>102</sup>

Langzamerhand komt er in deze periode steeds meer aandacht voor de begroting van het koninklijk huis. Er wordt aangedrongen op meer ministeriële verantwoordelijkheid, en meer inzicht in de indirecte kosten en de declarabele kosten. De agenderende en controlerende rol van de media wordt in deze periode ook steeds groter. De Kamer wordt hierin, zoals *de Volkskrant* beschrijft, ‘opgejaagd door de media’ die steeds meer rumoer maken over de ondoorzichtigheid van de kosten van het koninklijk huis. Deze veranderende rol van de media is ook te merken in de toonzetting van de artikelen, bijvoorbeeld als *de Volkskrant* de aandacht wil vestigen op één onderdeel van de wijzigingswet dat in het politieke debat ‘vrijwel stilzwijgend is langsgewaaid’.

### **Toenemende transparantie: één begroting voor de kosten van de Koning**

In 2008 worden er in de Tweede Kamer vragen gesteld over de kosten van het koninklijk huis, nadat in de media bij herhaling verhalen opdoken over hogere kosten voor bijvoorbeeld vliegreizen en onderhoud van *De Groene*

*Draeck* dan op de rijksbegroting waren terug te vinden.<sup>103</sup> Na forse kritiek van de Tweede Kamer, die van mening was dat veel uitgaven aan het koninklijk huis ‘verstoppt’ waren in de verschillende begrotingen, kondigt premier Balkenende op 10 juni 2008 aan een commissie in te zullen stellen. Deze ‘interdepartementale stuurgroep herziening stelsel Koninklijk Huis’ onder voorzitterschap van Zalm, voormalig minister van Financiën, heeft de opdracht de rijksbegroting onder de loep te nemen, en dan met name hoofdstuk 1 dat ‘Huis der Koningin’ heet.<sup>104</sup>

Op 27 februari 2009 brengt de commissie-Zalm het advies uit. Om een eind te maken aan de ondoorzichtigheid van de kosten van het koninklijk huis stelt de commissie-Zalm voor alle uitgaven die direct verbonden zijn aan het koningschap, in één begroting onder te brengen, waarvoor de premier de ministeriële verantwoordelijkheid draagt. Met de introductie van de nieuwe begroting ‘De Koning’ verwacht Zalm dat het allemaal transparanter wordt.<sup>105</sup> Zalm stelt daarbij ‘analogie’ voor: ‘binnen de rijksbegroting met gelijke posten op vergelijkbare manier omgaan’. Op deze wijze beredeneert hij dat de kosten voor beveiliging, staatsbezoeken en huisvesting niet in Hoofdstuk 1 thuishoren. Die kosten blijven geboekt op Binnenlandse Zaken, Defensie, Buitenlandse Zaken en Wonen, Wijken en Integratie.<sup>106</sup> In het advies van de commissie-Zalm staat dat de miljoenen die gemoeid zijn met het beveiligen van de koninklijke familie en het onderhouden van de paleizen niet mogen worden toegerekend aan de begroting van het koninklijk huis. Zoals de kosten van de beveiliging van Kamerleden niet worden toegerekend aan de begroting van de Tweede Kamer, zo dienen de beveiligingskosten van het koninklijk huis in nieuw op te stellen boekhoudregels ook niet aan de koningin te worden toegerekend. Bovendien zou het precies vermelden van dit bedrag inzicht kunnen geven in de mate en manier van beveiligen. Eenzelfde redenering geldt voor de paleizen. Ook de uitgaven die samenhangen met het watermanagement door de kroonprins of met het voorzitterschap van Pieter van Vollenhoven voor de Onderzoeksraad voor Veiligheid vallen buiten de begroting, waarvoor de premier verantwoordelijk is. De commissie beschouwt dat als ‘functionele uitgaven’, die op de begrotingen van afzonderlijke ministeries moeten worden verantwoord.<sup>107</sup>

Met deze opzet kan volgens *NRC Handelsblad* nu

aan (journalistieke) speurtochten in de rijksbegroting naar de kosten van het koninklijk jacht (Defensie), de hofhouding (Binnenlandse Zaken) of de koninklijke vliegreizen een einde komen. Het publieke debat over vliegen en varen door leden van het Koninklijk Huis ‘op onze kosten’ wordt voortaan

niet meer gehinderd door onwetendheid over de hoogte van die kosten. De spreiding van de kosten over diverse departementen wekte bovendien verkeerde associaties: alsof het totaal te hoog zou zijn om ervoor uit te willen komen.<sup>108</sup>

Bijna twee weken later schrijft *de Volkskrant* echter dat niet goed is te volgen waarom deze opzet de transparantie ten goede komt. De inzet van de Kamer was duidelijkheid krijgen over de totale kosten van de monarchie. Nu zegt Zalm dat de begroting van ‘de Koning’ 39 miljoen euro bedraagt, maar uit het in een bijlage toegevoegde totaalijstje blijkt de finale som ruim boven de 100 miljoen euro uit te komen. *De Volkskrant* geeft aan dat ‘dit voor een goed functionerend staatsinstituut helemaal geen gek bedrag is, maar waarom mag dat niet bij elkaar in één hoofdstuk van de rijksbegroting staan? Ook is nog steeds onduidelijk waaraan koningin Beatrix, prins Willem-Alexander en prinses Máxima die delen van hun uitkering besteden die bestemd zijn voor “personele en materiële” kosten, aanzienlijke bedragen waarover ook na Zalm geen transparantie bestaat.’<sup>109</sup> Op 7 maart 2009 neemt het kabinet het voorstel van Zalm over om alle uitgaven die samenhangen met het uitoefenen van de functie als staatshoofd onder te brengen onder de begroting ‘De Koning’.<sup>110</sup>

Enkele jaren later zegt minister-president Rutte een evaluatie van de nieuwe systematiek toe. *De Volkskrant* bericht op 8 oktober 2014 dat de premier de evaluatie van de financiële huishouding van het koninklijk huis het jaar erna wil aangrijpen om te zien of ‘het nog veel transparanter kan’. ‘Hij ontkende dat hij omfloerste of halve informatie geeft. Hij verweerde zich tijdens de begrotingsbehandeling Algemene Zaken tegen een getergde Tweede Kamer, die hem verweet de uitgaven voor het Koninklijk Huis in brokjes en stukjes door de Miljoenennota te strooien.’ In mei 2015 komt ook de belastingvrijstelling van de leden van het koninklijk huis aan de orde. Rutte wil niet dat de koning ook belasting over de uitkeringen moet betalen. SP, D66 en de PVDA willen dat wel.<sup>111</sup>

In deze periode zien we de roep om transparantie sterker worden. De agenderende en controlerende rol van de media blijft. Zo wordt duidelijk dat de vragen in de Tweede Kamer worden gesteld naar aanleiding van berichten in de media over hogere kosten voor vliegreizen en het onderhoud van *De Groene Draeck*. Ook na maatregelen van de regering – de meeste uitgaven die direct verbonden zijn aan het koningschap onder brengen in één begroting – blijven de media kritisch. Dit is bijvoorbeeld te merken

aan *de Volkskrant* die zich afvraagt of deze opzet daadwerkelijk de beoogde transparantie ten goede komt.

### **Ophef in de Tweede Kamer: einde aan de gebruikelijke terughoudendheid**

Hoewel meer rust werd beoogd na het uitbrengen van het advies van de commissie-Zalm, blijft het koningshuis in de maanden erna een 'brandpunt van kritiek'. Het *Nederlands Dagblad* schrijft op 7 oktober 2009 dat 'het de vraag is of minister-president Balkenende bij de bespreking van de begroting van de Koning een scherm kan optrekken dat bestand is tegen de storm van kritiek op het koningshuis. De Tweede Kamer eist dat van hem.' 'Balkenende is duidelijk de regie kwijt. Hij laat alles lopen', zegt Van Gent (GroenLinks). 'Hij moet de regie nemen', aldus Timmer (PVDA). 'Balkenende is structureel uit vorm ten opzichte van het koningshuis', vindt Van Raak (SP). Dat heeft ertoe geleid dat de Kamer de afgelopen tijd, in de woorden van de vicepresident van de Raad van State Herman Tjeenk Willink, 'elke dag verbijsterd, geschokt en hoogst onaangenaam verrast is over berichten rond de koningin en haar familie'.<sup>112</sup>

Het *Nederlands Dagblad* bericht over de verontwaardiging over de voor prinses Christina bedachte belastingconstructies op Guernsey en woede over het feit dat haar trustfondsen Noordeinde als postadres hadden. Er is daarnaast ophef over het vakantiehuis dat Willem-Alexander en Máxima bouwen in Mozambique. Ook de uitgaven voor de lemsteraak *De Groene Draeck* en privévluchten van leden van het koninklijk huis staan ter discussie. Het *Nederlands Dagblad* schrijft dat de PVV luide bijval kreeg bij haar verzet tegen de trendmatige verhoging van de uitkering aan koningin en het prinselijk paar. 'Iedereen in Nederland moet de broekriem aanhalen. Ik vind dat ze minstens twintig procent gekort moeten worden op hun toelage', aldus Geert Wilders. 'Laat het Koninklijk Huis voortaan inkomens- en vermogensbelasting betalen en successierechten', opperde GroenLinks-fractievoorzitter Halsema. 'Belastingvrijheid is niet meer van deze tijd', steunde D66-leider Pechtold haar.<sup>113</sup>

Het *Nederlands Dagblad* geeft aan dat 'de Tweede Kamer, die de gebruikelijke terughoudendheid in zaken betreffende het koningshuis heeft laten varen, zich weet gesteund door opiniepeilingen en gemor in de samenleving'. Het *Nederlands Dagblad* vindt dat met name het gedrag van Willem-Alexander en Máxima in een tijd van financiële crisis en bezui-

nigingen uit de toon valt. ‘Investeren in vakantiehuisen in Argentinië en Mozambique, met de daaruit vloeiende hoge kosten voor transport en beveiliging, en tegenstrijdige en soms opgeklapte berichten over de voor- en nadelen voor de lokale bevolking, zorgen voor een antistemming.’ Dat het prinselijk paar inmiddels enige afstand heeft genomen tot het project, door in overleg met de premier zijn belangen onder te brengen in een stichting, heeft de storm echter niet doen luwen.<sup>114</sup>

Op 9 oktober 2009 schrijft *Het Financieele Dagblad* dat het kabinet gaat onderzoeken of er versoberingen mogelijk zijn in de begroting van het koninklijk huis, in ieder geval op de reiskosten die voor privédoeleinden worden gemaakt. Ook bekijkt premier Balkenende of de vrijstelling in het schenkingsrecht kan worden beperkt tot de Koning, de troonopvolger en hun eventuele echtgenoten. Die toezeggingen deed minister-president Balkenende in een debat met een kritische Tweede Kamer over de begroting van de Koning. Bijna de helft van de Tweede Kamer vindt dat op de begroting van de Koning moet worden bezuinigd of dat uitgaven voor het staatshoofd en de koninklijke familie tegen het licht moeten worden gehouden. De Kamer reageert in grote lijnen tevreden op de toezeggingen van het kabinet, zo schrijft *Het Financieele Dagblad*. Het is voor het eerst dat de regering de begroting van de koning zo uitgebreid toelicht aan het parlement. Zo krijgt de volksvertegenwoordiging nu ook inzicht in de zogeheten functionele uitgaven.<sup>115</sup> Op 30 december 2009 blikt *De Telegraaf* terug: ‘Het afgelopen jaar was voor de Oranjes een rampjaar. Koningin Beatrix is in haar regeerperiode wel wat gewend, maar de afgelopen twaalf maanden waren een aaneenschakeling van dieptepunten, affaires en ongezouten kritiek. In de Tweede Kamer staat het Koninklijk Huis inmiddels als vast gerecht op de menukaart.’<sup>116</sup>

Het debat in de Tweede Kamer zien we bij de bespreking van de begroting van de Koning in 2009 intensiveren. De Kamer laat de ‘gebruikelijke terughoudendheid’ in zaken omtrent de koninklijke financiën varen, en is zeer kritisch op de verschillende thema’s die we in dit hoofdstuk reeds voorbij hebben zien komen. Er worden vragen gesteld bij de hoogte van de uitkeringen, de successierechten en de belastingvrijdom. Er is de roep naar meer versobering en passendheid bij deze economische crisistijden waarin Nederland ‘de broekriem moet aanhalen’, de roep om meer ministeriële verantwoordelijkheid en meer inzicht in de uitgaven die worden gemaakt voor de uitoefening van de functie als staatshoofd. Deze kwesties zorgen ervoor dat er in aanloop naar de troonswisseling vragen worden gesteld over de positie van de aanstaande koning.

## De positie van de aanstaande koning

‘De positie van het staatshoofd staat ter discussie’, zo schrijft *NRC Handelsblad* op 17 november 2010. De populariteit van de Oranjes slinkt, en de roep om een moderner koningschap klinkt luider: maatschappelijker, minder politiek. Door financiële kwesties rondom het koningshuis en een kritische Kamer in 2009, zakten de immer hoge populariteitscijfers voor het koningshuis van gemiddeld 80 naar rond de 70 procent.<sup>117</sup>

In de discussie over de politieke rol van het staatshoofd<sup>118</sup> willen sommige partijen deze drastisch inperken. Zij bepleiten een ceremonieel koningschap, wat dan van regeringszijde weer wordt afgedaan als ‘krampachtige pogingen tot modernisering’.<sup>119</sup> *Het Financieele Dagblad* constateert dat prins Willem-Alexander koning wordt op een moment dat de constitutionele monarchie minder vanzelfsprekend is dan bij het aantreden van koningin Beatrix. Zo beschrijft *Het Financieele Dagblad* dat ‘uitgerekend *De Telegraaf* in aanloop naar de troonswisseling een steentje gooit in de verder zo rimpelloze vijver’. *De Telegraaf* heeft namelijk onthuld dat prinses Margriet en haar echtgenoot Pieter van Vollenhoven gebruikmaken van een fiscale constructie om erfbelasting voor hun kinderen en kleinkinderen te omzeilen. ‘De onthulling van *De Telegraaf* is veelzeggend’, aldus *Het Financieele Dagblad*. ‘De krant is niet alleen Oranjegezind, maar zij heeft ook een scherpe neus voor wat er leeft onder de bevolking. Als *De Telegraaf* meent kort voor de troonswisseling een verhaal te kunnen publiceren dat mogelijk een schaduw werpt op de aanstaande feestelijkheden, zegt dat iets over het veranderende sentiment onder het Nederlandse volk ten aanzien van de royalty.’<sup>120</sup>

Na de inhuldiging van de nieuwe koning op 30 april 2013 blijkt echter dat koning Willem-Alexander bij het volk enorm populair is. *Het Financieele Dagblad* beschrijft dat uit een enquête van TNS Nipo blijkt dat bijna 90 procent van de ondervraagden vertrouwen heeft in de Koning, terwijl dat het jaar ervoor nog 70 procent was. *Het Financieele Dagblad* denkt dat ‘het kan komen doordat de zichtbaarheid van Willem-Alexander groot is: hij had het afgelopen jaar meer dan honderd officiële optredens, meer dan zijn moeder in haar laatste jaren. Daar komt bij dat Máxima, het meest geliefde lid van het Koningshuis, haar eigen optredens doet.’ Tegelijkertijd, zo schrijft *Het Financieele Dagblad*, ‘blijft er natuurlijk altijd kritiek op de hoogte van het salaris van de Koning’. Uit de enquête van TNS Nipo blijkt dat bijna de helft van de Nederlanders vindt dat hij uit solidariteit met anderen die erop achteruit zijn gegaan best wat mag inleveren.<sup>121</sup>

In aanloop naar de troonswisseling maken sommige Kamerleden gebruik van dat moment om de positie van het aanstaande staatshoofd ter discussie te stellen. Het rapport van de commissie-Zalm heeft geen rust kunnen brengen in de discussie met betrekking tot de kosten van het koninklijk huis. Financiële kwesties die vooral in 2009 aan de orde zijn gekomen, hebben ervoor gezorgd dat het koninklijk huis kritisch wordt bejegend. Na de inhuldiging in 2013 stijgt de populariteit van het koningshuis echter weer, wat vooral wordt toegeschreven aan Willem-Alexander en Máxima. Ondanks de stijgende populariteit blijven de discussies over de kosten van het koninklijk huis echter aanhouden.

### **Oplaaierende kritiek over de uitgaven van het koninklijk huis**

Hoewel koning Willem-Alexander en koningin Máxima populair zijn, laat ook na het uitbrengen van het advies van de commissie-Zalm de kritiek regelmatig op wegens de vermeende hoge uitgaven voor de Koning en zijn familie.<sup>122</sup> Zo uiten diverse Kamerleden op Prinsjesdag 2014 hun verbazing over de hoge kosten van verbouwingen en renovaties aan de paleizen Huis ten Bosch en Noordeinde. Aanbouw, herinrichtingen en opknapbeurten gaan jaarlijks 15 miljoen euro (in totaal zo'n 47 miljoen) kosten. 'Ik zou graag weten waarom is gekozen voor hogere bedragen, terwijl heel Nederland de broekriem moet aanhalen', geeft PVDA-Kamerlid Recourt aan.<sup>123</sup> Daarnaast is er opwinding over een tijdelijk kantoor van koning Willem-Alexander in de tuin van villa De Eikenhorst, waar vier ton voor is begroot. Ook betaalt de staat mee aan de beveiliging van het vakantiehuis van de koning in Griekenland.<sup>124</sup> Fractieleider Pechtold (D66) stelt dat in economisch onzekere tijden, waarin mensen bezorgd zijn over hun baan en hun inkomen, 'hoge overheidsuitgaven voor paleizen of een vakantievilla begrijpelijkerwijs vragen oproepen'. Volgens hem is 'een toekomstig koningschap koninklijk waar het moet en ingetogen waar het kan'.<sup>125</sup>

Maar meer nog dan over de bedragen, zo schrijft *Trouw*, windt de Tweede Kamer zich op over het vermeende gebrek aan openheid van premier Rutte over deze bedragen. Die informatie is dankzij 'gewroet van een kritische pers' en vragen van Kamerleden slechts 'in brokjes' naar buiten gekomen. Pechtold (D66) waarschuwt daarbij dat te hoge kosten en een gebrek aan openheid de koning 'onnodig kwetsbaar' maken. Het is de taak van de premier om de vorst daarin te beschermen. Premier Rutte legt in zijn antwoord alle kritiek over gebrek aan openheid echter naast zich neer. 'Het

stond allemaal in de stukken van Prinsjesdag, hoezo niet transparant?', aldus Rutte.<sup>126</sup>

Het overhevelen van een groot deel van de kosten van het koninklijk huis naar één begroting heeft op dit punt nog niet voldoende duidelijkheid gecreëerd. Ook in 2016 worden er volgens *NRC Handelsblad* onverwacht hoge uitgaven bekend gemaakt. Zo blijkt het onderhoud van het zeilschip *De Groene Draeck* jaarlijks 95.000 euro te kosten. Dan is ook al bekend dat de verbouwkosten van paleis Huis ten Bosch de begrote 35 miljoen euro met 25 miljoen euro zal overschrijden, en dat de staat 461.000 euro meebetaalt aan twee stroken grond bij de vakantievilla van Willem-Alexander en Máxima in Griekenland. Bovendien doopte weekblad *Privé* Willem-Alexander twee jaar eerder al tot 'Zonnekoning', omdat de kosten van de renovatie van paleizen volgens het weekblad niet goed te praten zijn.<sup>127</sup>

*De Volkskrant* schrijft op 27 oktober 2016 dat de oppositie in de Tweede Kamer steeds feller wordt tegen de financiële regelingen rond het koninklijk huis. 'Het is geen gewaagde voorspelling dat ook vandaag het jaarlijkse debat over de portemonnee van de Oranjes vol zit met venijn en chagrijn.' In het debat staan drie kwesties ter discussie. Ten eerste de belastingvrijdom, oftewel artikel 40 van de Grondwet waarin staat dat uitkeringen aan leden van het koninklijk huis vrij zijn van 'persoonlijke belastingen'. Een in 2016 aangenomen motie van SP, PVDA en D66 vraagt dat te veranderen. Volgens *de Volkskrant* is een van de argumenten dat het Nederlandse koningshuis zeker niet het minst bedeelde van Europa is; een ander argument betreft het principe: iedereen moet belasting betalen, dus ook de Koning. Premier Rutte is echter niet bereid deze motie uit te voeren. Een tweede kwestie betreft de uitkering aan kroonprinses Amalia. Gerefereerd werd aan de eerder vermelde opmerking van Van Es, die in 1984 met het oog op de naderende verjaardag van kroonprins Willem-Alexander opmerkte dat het niet is uit te leggen is 'dat een snotneus van 18 jaar zoveel geld krijgt'. De maatschappelijke verontwaardiging waarop Van Es zich beriep ebde weg, maar is terug nu in de begroting wordt geanticipeerd op de achttiende verjaardag (op 7 december 2021) van troonopvolgster Amalia. De laatste kwestie betreft de compensatie van de vermogensbelasting. RTL Nieuws meldde dat via een vermeende geheime 'deal' de vermogensbelasting van het koninklijk huis zou worden gecompenseerd.<sup>128</sup> Op deze laatste kwestie gaan we in de volgende paragraaf nader in. In het Oranje Jaaroverzicht waarin de NOS terugblijkt op het jaar 2016, wordt gesteld dat het een jaar is waarin er barstjes verschijnen in het positieve beeld van de

koning wegens de discussies over de kosten. De nos bericht dat deze kosten van de monarchie naar schatting rond de 100 miljoen euro bedragen.<sup>129</sup>

De kosten van het koningshuis blijven ook na de verheldering die de commissie-Zalm met een andere begrotingsopzet en het analogiebeginsel beoogde te brengen een gevoelig onderwerp. Niet alleen vanwege de hoogte van de bedragen, maar ook vooral vanwege het vermeende gebrek aan openheid daarover. Kamerleden worden verrast door berichten uit de media over bepaalde kosten, en krijgen daardoor het gevoel dat de minister-president niet volledig is in het delen van relevante informatie. Met als gevolg dat de Tweede Kamer ‘steeds feller’<sup>130</sup> wordt. Daarnaast zien we in deze periode dat thema’s die enkele decennia eerder reeds aan bod kwamen, ook vandaag de dag nog steeds relevant zijn. Zo blijft de hoogte van de uitkering van de toekomstige kroonprins(es) een punt van discussie. Ook de kwestie omtrent de belastingvrijdom keert weer terug, wanneer RTL Nieuws bericht over een vermeende ‘belastingdeal’

### Speculeren over een ‘belastingdeal’

‘Oranjes krijgen al tientallen jaren compensatie voor betalen belasting’, zo kopt RTL Nieuws op 10 oktober 2016. RTL Nieuws maakt bekend dat zij deels vertrouwelijke documenten uit de periode 1969-1973 heeft ingezien, waaruit zou blijken dat de toenmalige koningin Juliana een extra bedrag toegekend heeft gekregen om haar te compenseren voor de belasting die ze voortaan moest betalen. Volgens RTL Nieuws is de compensatie voor belastingafdrachten verweven met de uitkering die de toenmalige koningin en ook de huidige koning jaarlijks ontvangen. Uit de documenten zou op te maken zijn dat het in de jaren zeventig om minstens 150.000 gulden compensatie per jaar zou gaan.<sup>131</sup>

RTL Nieuws beschrijft tevens dat ‘de constructie niet zonder slag of stoot tot stand kwam. Het was prins Bernhard die druk uitoefende om te worden gecompenseerd voor het gedeeltelijk afschaffen van de belastingvrijstellingen voor de Oranjes. Bij het ministerie van Financiën leidde de bemoeienis van prins Bernhard tot “gevoelens van onbehagen”, zo zou blijken uit een notitie van de ambtelijke top van dat ministerie uit die tijd. Het was volgens de secretaris-generaal “absoluut onjuist” om aan de ene kant de belastingvrijdom op te heffen en die op een gecamoufleerde wijze weer ongedaan te maken.’<sup>132</sup> RTL Nieuws meldt tevens dat ‘het een deal is

die al veertig jaar wordt weggemoffeld en tot stand kwam door geheime afspraken tussen leden van het Koninklijk Huis, ministers en topambtenaren'. Verder werd volgens RTL Nieuws afgesproken dat 'het bedrag (ter compensatie van het opheffen van de belastingvrijstellingen) op de achtergrond moet worden gedwongen in het debat met de Tweede Kamer. Een publieke discussie in de Tweede Kamer over de belastingcompensatie moest vermeden worden.'<sup>133</sup>

In reactie op het bericht van RTL Nieuws geeft PVDA-Kamerlid Recourt aan dat 'het niet is uit te leggen aan mensen die wel belasting betalen. Als dit klopt, is de Kamer een rad voor de ogen gedraaid en moet dit direct stoppen.' Meerdere Kamerleden vinden dat het koninklijk huis niet gecompenseerd moet worden voor de belasting die de koninklijke familie betaalt. Zo wil D66-leider Pechtold eveneens een einde aan de riant regeling en wil ook SP-Kamerlid Van Raak dat de regeling stopt, als die inderdaad nog steeds bestaat.<sup>134</sup> Dagblad *Trouw* bericht dat de Tweede Kamer opheldering wil over de mogelijk geheime belastingdeal die het koningshuis jaren geleden heeft gemaakt. 'Wat wist de premier van de afspraken? En als ze zijn gemaakt, waarom is de Kamer nooit geïnformeerd, destijds niet, maar ook niet tijdens de vele debatten die de afgelopen jaren over de toelages van het Koninklijk Huis?' Pechtold zegt dat 'de premier daar transparant over had moeten zijn'. Ook partijen die het koningshuis een warmer hart toedragen, stellen kritische vragen. Zo zegt de fractievoorzitter van de ChristenUnie Segers dat 'er geen sprake kan zijn van een geheime deal'.<sup>135</sup>

Op zijn wekelijkse persconferentie geeft premier Rutte aan dat koning Willem-Alexander noch prinses Beatrix iets weet over een afspraak met de Belastingdienst. 'De koning en zijn moeder hebben nooit gehoord van compensatie', aldus premier Rutte.<sup>136</sup> *NRC Handelsblad* vindt dit een riskante opmerking. 'Door te verwijzen naar de mening van het staatshoofd wekt een premier al snel de indruk zijn eigen verantwoordelijkheid te ontlopen.' Segers vindt dat 'het echt een uitglijder was van de premier. Op die manier trek je de koning in het debat, terwijl het juist je taak als premier moet zijn om hem erbuiten te houden en pal te staan voor het Koningshuis'.<sup>137</sup>

Premier Rutte stelt naar aanleiding van het bericht van RTL Nieuws een archiefonderzoek in, en op 26 oktober 2016 bericht *NRC Handelsblad* dat premier Rutte in een brief aan de Tweede Kamer heeft laten weten dat er geen bewijs is gevonden dat het kabinet-De Jong in 1973 geheime afspraken met het koningshuis heeft gemaakt over de compensatie voor de belasting die ze moeten betalen over hun privévermogen. Toch vindt de premier

het belangrijk dat een extra historisch onderzoek meer duidelijkheid geeft over ‘de overwegingen die een rol hebben gespeeld bij de bepaling van het inkomensbestanddeel’ in 1973.<sup>138</sup>

In reactie hierop publiceert RTL Nieuws op dezelfde dag ‘bewijs dat er wel degelijk een belastingdeal met de Oranjes is’. RTL Nieuws maakt een deel van de documenten uit het archief openbaar, waaruit zou blijken dat premier De Jong en minister Witteveen (Financiën) op 28 april 1970 een akkoord hebben gesloten. Volgens RTL Nieuws staat in de documenten dat ‘het staatshoofd een bron van inkomsten zou ontvangen, waarmee de negatieve werking van afschaffing van de belastingvrijdom wordt opgevangen’.<sup>139</sup> In een Tweede Kamerdebat over de kwestie eisen oppositiepartijen opheldering van de premier. ‘Het is kwalijk dat Rutte mist creëert en niet de waarheid vertelt’, aldus RTL Nieuws, dat stelt stukken in handen te hebben die zouden bewijzen dat er een deal is.<sup>140</sup> Tijdens het debat toont Rutte zich bezorgd over de beeldvorming rond dit onderwerp: ‘De term “geheime deal” zet een beeld neer alsof het toenmalig kabinet deed alsof de koningin vermogensbelasting moest betalen, maar dat de staat dat stiekem elk jaar terugstort. Dat is wat veel Nederlanders nu denken. Daar is gewoon geen sprake van.’<sup>141</sup>

Vijfenvertig jaar na de totstandkoming van de Wet financieel statuut van het koninklijk huis (1972) keert de kwestie terug in de media, met als dominant frame dat er sprake zou zijn van een ‘geheime deal’. De kwestie leidt tot discussie, waarbij in het parlement wordt opgeroepen tot meer transparantie en het activeren van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de koninklijke financiën. Onduidelijk blijft wat zich nu precies in de interne discussies heeft afgespeeld en of dit in de openbaarheid wel goed te verdedigen is.

## Conclusie

Het koninklijk huis is een geliefd onderwerp in de media, ook als het om de koninklijke financiën gaat. Hoewel de tijdgeest steeds verandert en de regeling omtrent het inkomen van de Kroon is aangepast en zich verder heeft ontwikkeld, blijft de media-aandacht groot en kritisch als het om de koninklijke financiën gaat. Met name de kosten die met het koningschap gepaard gaan en de vergoedingen die daar tegenover staan, kunnen zich tot de op de dag van vandaag in grote belangstelling verheugen. Nader

beschouwd is er in de mediaberichtgeving over de koninklijke financiën een aantal lijnen te onderscheiden.

Ten eerste valt op dat beeldvorming in de openbaarheid niet altijd gelijk opgaat met de discussies die zich achter de schermen afspelen. Een voorbeeld daarvan is het dominante beeld dat in de jaren zestig en zeventig aanwezig is van koningin Juliana als één van de rijkste vrouwen ter wereld. In de krantenberichtgeving wordt hier uitvoerig over gespeculeerd en uitgebreide opsommingen gegeven van haar vermeende bezittingen. Tegelijkertijd wordt het kabinet geconfronteerd met het probleem dat koningin Juliana inteert op haar vermogen, omdat zij de personeelskosten al enkele jaren heeft bijgepast. Het kabinet-Cals acht het daarom nodig dat het jaarlijkse inkomen van de koningin sterk verhoogd moet worden – van 2,5 miljoen gulden naar 5,2 miljoen gulden – en dient daartoe een wetsvoorstel in. Dat voorstel zorgt in het publieke debat echter voor veel ophef. De ruime verdubbeling van het inkomen van de koningin en het tijdstip van indiening worden ervaren als een ‘psychologische fout’. Waarom is een verhoging van miljoenen guldens nodig voor de vermeend rijkste vrouw ter wereld in een context van economische tegenspoed en bezuinigingen waarin iedereen de broekriem moet aanhalen?

De tweede lijn is dat anticiperend op te verwachten publieke kritiek er in het kabinet en bij de ambtenaren pogingen worden ondernomen om de financiën van het koninklijk huis presentabeler te maken. Daarbij wordt vooral rekening gehouden met hoe het er ‘optisch’ uitziet. Zo wordt, na het aanvankelijk stranden van het wetsvoorstel ter verhoging van het inkomen van de Koning in de zomer van 1966, ernaar gestreefd zoveel mogelijk functionele kosten van het koninklijk huis over te brengen naar de rijksbegroting. Op deze manier ogen de bedragen lager. Omdat de overgehevelde kosten worden verspreid over verschillende begrotingshoofdstukken vallen ze ook minder op. Door de presentatie te wijzigen slaagt het kabinet-De Jong erin een einde te maken aan de discussie. Slechts een enkele krant refereert aan ‘versluiting van de kosten’.<sup>142</sup> Het op een andere wijze presenteren van de kosten is zo gezien enerzijds te duiden als ‘een soort wegwerken’, maar anderzijds is deze nieuwe opzet ook te begrijpen als een poging om de discussie over de verwarrende term ‘inkomen van de Koning’ te beëindigen. De nieuwe presentatie was behulpzaam bij de voortgang van het ingewikkelde dossier.

Iedereen, zowel aan de kant van het kabinet als van het Hof, is zich er zeer van bewust dat wat uiteindelijk naar buiten komt, ‘verkoopbaar’ en

‘uitlegbaar’ moet zijn. Ook blijkt, na de indiening van het voorstel van het kabinet-Cals in juli 1966 in tijden van economische tegenspoed, timing van belang. Om voorstellen die politiek en bestuurlijk op zich goed te begrijpen en te rechtvaardigen zijn goed te laten landen bij het publiek is ook een goed gevoel van timing essentieel.

## SAMENVATTING EN CONCLUSIES

### *De opdracht*

De opdracht van het in februari 2017 ingestelde ‘historisch onderzoeksteam grondwettelijke uitkering’ luidde om historisch onderzoek te verrichten naar de totstandkoming van ‘de bepaling van het inkomensbestanddeel van de grondwettelijke uitkering aan leden van het koninklijk huis in de periode 1963 tot en met 1973 en de verschillende elementen die hierbij een rol hebben gespeeld’. Daarnaast werd ook gevraagd historisch onderzoek te verrichten naar de totstandkoming van ‘de passages inzake het inkomensbestanddeel van de grondwettelijke uitkering aan leden van het koninklijk huis in het rapport van de stuurgroep herziening stelsel kosten koninklijk huis (rapport-Zalm) (2009)’. De belangrijkste bevindingen van het onderzoeksteam volgen hieronder.

### *Het kabinet-De Jong besluit de financiële regeling bij de tijd te brengen*

Vanaf 1960 leidden verschillende ontwikkelingen ertoe dat de uitkeringen die koningin Juliana ontving uit de rijkskas ontoereikend waren om de stijgende kosten die verband hielden met haar koninklijke functie te voldoen. Zo stegen de kosten van haar personeel, dat vanaf 1960 conform de overheidsnormen werd gesalarieerd. De diverse loongolven van het begin van de jaren zestig deden deze kostenpost flink stijgen. Daarbij kwamen toenemende internationalisering en zichtbaarheid van de monarchie, die eveneens sterk gestegen kosten tot gevolg hadden. Vanaf het midden van de jaren zestig breidde zich bovendien het aantal leden van de koninklijke familie uit. Om ook deze nieuwe koninklijke familieleden een ‘passende staat’ te kunnen laten voeren, waren hogere uitgaven onvermijdelijk. Al deze factoren droegen ertoe bij dat de koningin in het midden van de jaren

zestig uit haar eigen vermogen moest 'bijpassen'. Omdat dat privévermogen vanwege de afnemende opbrengsten van het Kroondomein 1959 niet meer groeide, teerde zij zelfs op dat vermogen in. Ingrijpen van de kant van het kabinet was dus noodzakelijk.

Het voorstel van het kabinet-Cals in 1966 om het 'inkomen uit 's Rijks kas' te verhogen van 2,5 naar 5,2 miljoen gulden stuitte echter op grote weerstand in parlement en publieke opinie. In de pers waren berichten verschenen dat koningin Juliana een van de rijkste vrouwen ter wereld was. Daarom werd niet begrepen waarom haar inkomen verhoogd zou moeten worden. Bovendien vertoonde de economie in 1966 een neergang, met als gevolg dat velen zich gedwongen zagen 'de broekriem aan te halen' – geen geschikte context om een dergelijke verhoging voor te stellen. Minister-president Cals probeerde via het achttuurlijfje op tv nog uit te leggen waarom de verhoging van het inkomen – wat geen 'salaris' was maar een vergoeding van enorm gestegen kosten – noodzakelijk was en dus gerechtvaardigd. Het mocht niet baten. Het wetsvoorstel bleek dan ook niet haalbaar.

In het parlement bepleitte met name de Partij van de Arbeid een ingrijpende herziening van de financiële verhouding tussen de Koning en het Rijk. Zij stelde de bestaande belastingvrijdom voor de Koning ter discussie en vroeg zich daarnaast af waarom de Koning eigenlijk geen 'gewoon' salaris had. De bestaande regeling viel niet meer goed uit te leggen. Zij voldeed, met andere woorden, niet meer aan de eisen van de tijd. Aangezien de wetgeving betreffende de financiën van de Koning met een tweederde-meerderheid moest worden aanvaard, was de steun van de PVDA – die in de Kamer de op een na grootste fractie had – onontbeerlijk. Met de wensen van deze partij moest serieus rekening worden gehouden.

Het kabinet-De Jong, dat april 1967 aantrad, besloot tot een fundamentele herziening van de financiële verhouding tussen Rijk en Koning. Het kabinet zou er gedurende de gehele zittingsperiode (1967-1971) mee bezig zijn. Niet minder dan vijf wetsvoorstellen die erop betrekking hadden, werden in deze jaren bij de Kamer ingediend. De nieuwe regeling kwam er, in te voeren in twee fases. Voor de tweede fase, die begon in 1973, was minister-president Biesheuvel verantwoordelijk.

### *Zeer complexe besluitvorming*

De besluitvorming bij deze fundamentele herziening waartoe het kabinet-De Jong besloot was in meerdere opzichten zeer complex. De toenmalige Grondwet (1963) en de daarop gebaseerde wetgeving gingen ervan uit dat de uitgaven voor het koningschap betrekking hadden op de vier volgende onderdelen: 1) een bij wet bepaalde vaste vergoeding van uitgaven, het zogenoemde ‘inkomen uit ’s Rijks kas’, 2) de opbrengst van een Kroondomein, 3) de terbeschikkingstelling van paleizen en het onderhoud daarvan en 4) de toekenning van een inkomen voor enkele andere leden van het koninklijk huis. Bovendien bepaalde de Grondwet dat sprake was van belastingvrijdom (‘vrij van alle personele lasten’). Welnu, de herziening van de financiële verhouding tussen Rijk en Koning betekende dat op *al* deze onderdelen een gepaste voorziening getroffen moest worden. En bovendien werden bij de besluitvorming hierover al deze aspecten van de financiële verhouding als *één samenhangend pakket* van voorzieningen beschouwd.

Complex was de herziening van de financiële verhouding verder omdat deze slechts te bereiken was door de Grondwet te wijzigen en nieuwe wetgeving tot stand te brengen. En zowel bij deze grondwetswijziging (tweede lezing) als bij de herziening van wetgeving gold de eis dat beide Kamers van de Staten-Generaal de voorstellen met een tweederdemeerderheid moesten aannemen.

De herziening betrof een punt van algemeen regeringsbeleid. De ministerraad was derhalve ten nauwste betrokken bij de besluitvorming. Het betrof met name de ministers die een bijzondere verantwoordelijkheid droegen voor deze aangelegenheid (Algemene Zaken, Financiën, Binnenlandse Zaken, Justitie en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening). Aangezien deze algehele herziening rechtstreeks de belangen van de Koning en het koninklijk huis raakte, lag het in de rede om ook (vertegenwoordigers van) koningin Juliana en leden van het koninklijk huis direct te betrekken bij het besluitvormingsproces. De nieuwe structuur kreeg heel geleidelijk vorm in tal van overleggen op ministerieel en ambtelijk niveau. Met betrekking tot dat laatste werd veel voorbereidend werk verricht in de zogeheten stuurgroep (later contactcommissie genoemd), waarin vertegenwoordigers van het koninklijk huis (accountant Kraayenhof en grootmeester Van Lynden) overlegden met de secretarissen-generaal van Algemene Zaken en Financiën, Van Nispen en Huijsmans, en andere ambtenaren.

### *De ministeriële verantwoordelijkheid krijgt een sterkere nadruk*

Bij de totstandkoming van de nieuwe financiële verhouding tussen Rijk en Koning koos het kabinet-De Jong voor een nieuw perspectief op deze verhouding. Van oudsher was het belangrijkste uitgangspunt de onafhankelijke positie van de Koning geweest, waarbij hij vrij moest kunnen beschikken over de toegekende bedragen. Dit uitgangspunt werd voor een belangrijk deel verlaten. De regering legde vanaf de jaren zestig sterk de nadruk op de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning en de leden van het koninklijk huis. Ten dele bleef de onafhankelijke positie van de Koning echter een rol spelen in de discussies over de nieuwe financiële regeling.

Al snel besloot het kabinet-De Jong om een belangrijk deel van de uitgaven voor het koningschap voortaan als declarabele uitgaven ten laste van de rijksbegroting te brengen. Op deze wijze zou aan de ministeriële verantwoordelijkheid beter gestalte gegeven kunnen worden. Discussie volgde over de vraag op welke begrotingshoofdstukken deze uitgaven zouden moeten worden ondergebracht. Sommige betrokkenen stelden zich op het standpunt dat het met oog op de ministeriële verantwoordelijkheid wenselijk was om deze declarabele kosten op één begrotingshoofdstuk bijeen te brengen, en wel op die van het ministerie van Algemene Zaken. Anderen meenden daarentegen dat deze uitgaven voor het koningschap bij de begrotingshoofdstukken van verschillende departementen ondergebracht moesten worden, zodat de bij de desbetreffende kosten meest betrokken ministers ook daarvoor de verantwoordelijkheid konden dragen. Deze benadering van spreiding van kosten over diverse begrotingshoofdstukken had het bijkomende voordeel dat de uitgaven voor het koningschap, en in het bijzonder aanzienlijke stijgingen ervan, minder zichtbaar zouden zijn. Het kabinet besloot tot de laatste optie.

### *Doelstelling lange tijd niet gerealiseerd*

Het kabinet-De Jong stelde zich ten doel om met de overbrenging van inherent aan het koningschap verbonden kosten naar de rijksbegroting de ministeriële verantwoordelijkheid voor die uitgaven centraal te stellen. Deze doelstelling zou echter in de decennia daarna niet ten volle verwezenlijkt worden.

Na het intensieve debat in de jaren 1966-1972 toonden beide Kamers

weinig belangstelling meer voor de ontwikkeling van de uitgaven voor de Koning. Een ambtelijke werkgroep constateerde in 1979 dat behalve de spreiding ook het ontbreken van een beleidskader weinig bevorderlijk was voor een goede parlementaire controle. Door het gebrek aan zo'n kader was het lastig de noodzaak en wenselijkheid van de uitgaven te beoordelen, en in het bijzonder de stijging ervan. Kritiek op de spreiding van de kostenposten over verschillende departementen leidde er voor het eerst in 2004 toe dat de regering een min of meer samenhangend overzicht van uitgaven verschaftte.

Na het verschijnen van het rapport-Zalm in 2009 is de situatie verder verbeterd. Sinds enkele jaren biedt het begrotingshoofdstuk 1, getiteld 'De Koning', tevens een uitgebreid overzicht (met toelichting) van de bedragen voor het koningschap die zijn opgenomen op de begrotingen van de verschillende ministeries.

### *De niet-declarabele kosten*

Naast de inherent aan het koningschap verbonden uitgaven die als *declarabel* op de rijksbegroting terechtkwamen, diende een *vaste* substantiële vergoeding van uitgaven behouden te blijven waarover de Koning, net zoals in de oude regeling, 'vrijelijk' kon beschikken. De vraag welke uitgaven als declarabel, dus inherent aan het koningschap, konden worden aangemerkt en welke uitgaven tot het vrije deel behoorden – tot de wettelijke uitkeringen dus –, hield in besprekingen tussen het Hof en het Rijk de gemoederen lang bezig. Uiteindelijk werd besloten een overwegend deel van de kosten voor het hofpersoneel onder te brengen bij begrotingsposten van verschillende departementen, waarbij de betrokkenen overigens geen rijksambtenaar werden, maar in dienst bleven van de Koning. De kosten voor een betrekkelijk klein aantal personen (22) bleef rechtstreeks ten laste komen van het vrij te besteden deel. In dat vrije deel werd ook nog een substantieel bedrag voor 'overige uitgaven' opgenomen. De keuze om sommige uitgaven als 'inherent' te beschouwen en andere in het vrije deel op te nemen berustte niet op duidelijke criteria, maar was tamelijk arbitrair.

### *Maximaal drie paleizen; opheffing van het Kroondomein*

Het kabinet-De Jong besloot, op instigatie van de Raad van State, als uitgangspunt te nemen dat voortaan niet meer dan drie paleizen aan de Koning ter beschikking gesteld werden. De verwezenlijking van dit uitgangspunt vormde eveneens een belangrijk punt van bespreking. Over de aankoop van paleis Soestdijk werd uitvoerig gesproken, evenals over het toekennen van een nieuwe bestemming aan paleis Het Loo. Uiteindelijk werden Soestdijk, Huis ten Bosch en paleis op de Dam aangewezen als ter beschikking gestelde paleizen. Daarnaast stelde het kabinet de koningin in het vooruitzicht dat zij en haar familie jachtslot het Oude Loo als een pied à terre tegen 'een passende huur' konden gebruiken. Bovendien kregen koningin Juliana en prins Bernhard de toezegging dat zij in paleis Soestdijk mochten blijven wonen, ook wanneer de koningin afstand van de troon zou hebben gedaan.

Tijdens de besprekingen over de nieuwe financiële verhouding groeide geleidelijk het besef dat het niet passend was om de opbrengsten van het Kroondomein als element van de financiering te handhaven. Het was een wisselend, onberekenbaar element, dat niet paste in de beoogde heldere, nieuwe financiële regeling. Besloten werd het Kroondomein op te heffen.

### *Gedeeltelijke afschaffing van de belastingvrijdom*

De afschaffing van de bestaande belastingvrijdom, een belangrijke wens van de PVDA, vormde eveneens een centraal punt in de besprekingen. De commissie-belastingvrijdom adviseerde voorjaar 1969 om de vrijstelling op te heffen voor het privé-inkomen en het privévermogen van de koningin. Uitgezonderd daarvan moesten blijven de vermogensbestanddelen die aangewend werden voor een goede uitoefening van de monarchale functie. Daarnaast adviseerde de commissie de belastingvrijdom te handhaven voor de wettelijke uitkeringen – ten behoeve van de personele uitgaven, voor overige uitgaven en een 'inkomen in de eigenlijke zin des woords'.

Deze wettelijke uitkeringen zouden vrij moeten blijven van belastingen, op grond van het feit dat het voor 'een zeer belangrijk deel' om uitgaven ging voor de uitoefening van de koninklijke functie. Zouden deze uitkeringen wel worden belast, dan zouden ze 'belangrijk hoger' uitvallen. Daarnaast wees de commissie op de onmogelijkheid om bij een koning uitgaven in de privésfeer en de functionele sfeer van elkaar te scheiden.

Het onbelast laten van het 'inkomen' sloot bovendien aan bij de praktijk in andere West-Europese monarchieën. De commissie-belastingvrijdom adviseerde om de 'meerdere uitgaven' ten behoeve van de uitoefening van de koninklijke functie als aftrekposten te beschouwen. Een apart fiscaal regiem zou een en ander moeten regelen.

Het kabinet-De Jong nam het advies van de commissie in zijn geheel over, op twee punten na. Het wilde geen speciaal fiscaal regiem creëren; op aandringen van de staatssecretaris van Financiën werden alle vrijstellingen opgenomen in het nieuwe grondwetsartikel. Verder besloot het kabinet de uitgaven voor incidentele kosten, die deels privé waren maar waaraan toch ook elementen van koninklijke waardigheid waren verbonden, op te nemen in de vaste wettelijke uitkeringen. Daarvoor werd een bedrag van 150.000 gulden uitgetrokken.

### *Het inkomensbestanddeel*

De commissie-belastingvrijdom had in haar advies geschreven dat alleen tot opheffing van belastingvrijdom kon worden besloten als het geheel van de financiële regeling daarbij in ogenschouw werd genomen. Die zou 'adequaat' moeten worden geregeld. Een van de onderdelen daarvan was het creëren van een echt inkomen voor de Koning. Dat zou 'redelijk en gerechtvaardigd' zijn. De PVDA had dat van begin af aan ook gezegd. Zo meende fractievoorzitter Nederhorst in 1966 al, toen hij wees op de zijns inziens verouderde financiële regeling tussen Rijk en Koning, dat de koningin gewoon belasting zou moeten gaan betalen en dat zij ook een 'salaris' zou moeten ontvangen. Dat zou een begrijpelijke regeling opleveren. Het kabinet-De Jong besloot inderdaad tot het opnemen van een zogenoemd 'inkomensbestanddeel' in de wettelijke uitkeringen, voor de Koning en voor de andere leden van het koninklijk huis.

Het was duidelijk dat er een relatie was tussen de afschaffing van de gedeeltelijke belastingvrijdom en de invoering van het inkomensbestanddeel. Dat bleek uit het standpunt van de PVDA, uit het advies van de commissie-belastingvrijdom en uit parlementaire stukken waarin de regering dit verband openlijk legde. Maar minder duidelijk was hoe deze relatie precies in elkaar stak. Daarover werd in de openbaarheid niets gezegd. Tijdens de interne discussies kwam dit punt echter nadrukkelijk naar voren. Betrokkenen bij de wijziging van de inkomensregeling gaven er blijk van hierover verschillend te denken. Voor sommigen was

het logisch dat tegenover afschaffing van de vrijdom compensatie werd gevonden in de uitkeringen, met name in de vorm van het nieuw in te voeren honorariumbestanddeel. De bedoeling van de oorspronkelijke wet uit 1966, waarmee het hele debat was begonnen, was immers geweest de financiële positie van de koningin te verbeteren. Anderen daarentegen wezen zo'n benadering van de hand. Zij gaven aan dat er een geheel nieuwe financiële regeling werd ontworpen, met allerlei nieuwe onderdelen – waaronder invoering van een inkomensbestanddeel en gedeeltelijke afschaffing van belastingvrijdom. Hierbij zouden deze twee componenten (belasting en inkomen) afzonderlijk beschouwd moeten worden. Zoals de commissie-belastingvrijdom het verwoordde: 'De nieuwe financiële regeling zal zich met belastingplichtigheid moeten verdragen.' Tegenstanders van een koppeling tussen beide componenten vonden het geen probleem dat de koningin er met de nieuwe regeling financieel op vooruit zou gaan, maar benadrukten wel dat het niet de bedoeling was dat het wegvallen van de belastingvrijdom op gecamoufleerde wijze weer ongedaan zou worden gemaakt in de (belastingvrije) wettelijke uitkeringen. Eensgezindheid bestond er over het feit dat de relatie tussen het (deels) afschaffen van de belastingvrijdom en het invoeren van het inkomensbestanddeel niet benadrukt moest worden.

Het bleek een lastige opgave om het eens te worden over de hoogte van het inkomensbestanddeel voor de koningin (en voor de andere leden van het koninklijk huis). Aanvankelijk had minister-president De Jong het vaststellen hiervan willen overlaten aan het volgende kabinet, dat na de grondwetswijziging verantwoordelijk zou zijn voor het wetsvoorstel dienaangaande, maar hij raakte ervan overtuigd dat het toch goed was als zijn kabinet al een indicatie van de hoogte zou geven. Het zou vier maanden duren alvorens men er uit was. Koningin en kabinet werden het uiteindelijk eens over een jaarlijks bedrag van 500.000 gulden. Dat was overigens nog afgezien van de circa 200.000 gulden vergoeding voor niet-functionele kosten (steeds aangeduid als kosten die de koningin ook zou hebben gehad als ze de monarchale functie niet bekleedde), die vanaf 1971 werd uitgekeerd. Over het bedrag van 500.000 gulden werd men het eens in combinatie met de afspraak dat ook de incidentele kosten, voor een bedrag van 150.000 gulden per jaar, zouden worden ondergebracht in de uitkeringen. Dat het kabinet met dit besluit afweek van het advies van de commissie-belastingvrijdom, is hierboven al vermeld. Deze 150.000 gulden werden voor de ene helft ondergebracht in de vergoeding voor personeelskosten (het zogeheten A-deel van de uitkeringen) en voor de andere helft in de vergoe-

ding voor ‘overige kosten’ (het zogeheten B-deel van de uitkeringen). Het inkomensbestanddeel werd het C-deel genoemd.

### *Geheime belastingdeal?*

In oktober 2016 berichtte RTL Nieuws dat minister-president De Jong en minister van Financiën Witteveen op 28 april 1970 een geheime belastingdeal met de koninklijke familie sloten. De Koning zou voortaan 150.000 gulden extra krijgen: ‘Een belangrijke reden daarvoor was dat de Oranjes later geen aanspraak meer konden maken op andere compensaties vanwege de aanpassingen “in de belastingsfeer”.’ Volgens RTL Nieuws bleek uit de verschillende in het Nationaal Archief gevonden documenten overduidelijk dat de koningin zou worden gecompenseerd voor de belasting die zij vanaf 1973 moest gaan betalen.

Op 28 april 1970 viel het definitieve besluit over de hoogte van het inkomensbestanddeel (500.000 gulden per jaar) in combinatie met een jaarlijkse vergoeding van incidentele kosten (150.000 per jaar). De commissie-belastingvrijdom had de minister-president geadviseerd de incidentele kosten te laten betalen uit privé-inkomsten en daaraan belastingfaciliteiten te koppelen. Het kabinet volgde dat advies echter niet op. Het wilde voortaan in beginsel alle kosten voor de uitoefening van het koningschap vergoeden, in de uitkeringen of op declaratiebasis, via de departementale begrotingen. Besloten werd uiteindelijk met het oog op de incidentele kosten een forfaitair bedrag van 150.000 per jaar op te nemen in de jaarlijkse uitkeringen aan de Koning.

Ten aanzien van het inkomensbestanddeel was vanuit het Hof oorspronkelijk één miljoen gulden voorgesteld, minister-president De Jong had vaker het bedrag van 750.000 gulden genoemd, maar het bedrag werd uiteindelijk vastgesteld op 500.000. Op instigatie van de topambtenaren Van Nispen en Huijsmans werd het inkomensbestanddeel van 500.000 gulden gekoppeld aan de toekenning van de vergoeding van incidentele kosten van 150.000 gulden, waardoor overeenstemming kon worden bereikt.

Van een geheime deal was geen sprake. De regering merkte met zoveel woorden in de Kamerstukken op dat alle uitgaven ten behoeve van het koningschap – ‘en derhalve ook die welke van meer incidentele aard zijn’ – volledig ten laste van het Rijk moesten worden gebracht. In de Kamerstukken werd het bedrag van 150.000 gulden op meerdere plaatsen ter sprake

gebracht. In de Tweede Kamer gingen verschillende woordvoerders nader in op deze post incidentele uitgaven.

Daarnaast is het van belang op te merken dat vanaf 1966 als uitgangspunt voorop stond dat de financiële positie van de Koning en het koninklijk huis aanzienlijk verbeterd moest worden. Aan de praktijk dat de koningin jaarlijks veel geld uit eigen vermogen moest bijpassen voor de uitoefening van haar functie, moest een einde komen. Daarbij kwam toen de wens van linkerzijde om de regeling in overeenstemming te brengen met de eisen van de tijd: ook de Koning moest belasting gaan betalen. Het kabinet-De Jong zag zich daarmee gesteld voor de niet eenvoudige opgave om *tegelijkertijd* te voorzien in (gedeeltelijke) opheffing van de belastingvrijdom *en* de financiële positie van de koningin te verbeteren.

Uiteraard zagen ook tijdgenoten deze paradox. Maar er werd in verschillende termen over gesproken, zoals zojuist al uiteengezet. Sommigen spraken in termen van ‘compensatie’ voor het gaan betalen van belasting (de uitkeringen moesten omhoog; er kwam een inkomensbestanddeel), anderen zeiden dat ‘compensatie’ in het geheel niet aan de orde was. Er kwam een compleet nieuwe regeling, met allerlei vernieuwingen, waarvan opheffing van de belastingvrijdom en invoering van een inkomensbestanddeel er twee waren. Uit niets in de bestudeerde documenten blijkt dat er een specifieke compensatieregeling – of, in de woorden van RTL Nieuws: een ‘geheime belastingdeal’ – kwam voor de nadelige gevolgen van belastingheffing. Dat met een gedeeltelijke opheffing van de belastingvrijdom rekening gehouden werd bij de inrichting van de nieuwe financiële structuur voor het koninklijk huis, werd niet door de regering verzwegen.

### *Een weinig kritisch parlement*

Het parlement werd adequaat geïnformeerd. Het verkreeg rapporten (soms vertrouwelijk, zoals het advies van de Raad van State uit 1967) en inzage in getallen en kostenposten. In Kamerstukken werd evenmin een geheim gemaakt van de relatie tussen enerzijds het gedeeltelijk opheffen van de belastingvrijdom en anderzijds het invoeren van een inkomensbestanddeel. Opvallend is echter dat het parlement zich op de momenten waarop de regeling (in de openbaarheid) werd besproken, weinig kritisch opstelde. Er werden niet of nauwelijks vragen gesteld over de hoogte van de bedragen, over de spreiding van de kosten over verschillende departe-

menten, over de betekenis van weinig gespecificeerde posten (zoals ‘algemene kosten’, en ‘uitgaven met een persoonlijk karakter’) of over de relatie tussen het opheffen van belastingvrijdom en het invoeren van de inkomenscomponent. De enkele kritische vragen die wel werden gesteld (onder meer over de 150.000 gulden incidentele kosten en vergelijkingen met andere Europese monarchieën) kregen nietszeggende antwoorden, waarmee de overgrote meerderheid Kamer niettemin genoegen nam.

De weinig kritische opstelling van het parlement valt mede te verklaren uit het overleg dat minister-president De Jong steeds vooraf voerde met de fractievoorzitters, waardoor al voorafgaand aan de behandeling in de Kamer draagvlak voor de voorgenomen maatregelen gegarandeerd was. Deze handelwijze van De Jong past volledig in de op het ministerie van Algemene Zaken levende bezorgdheid over de receptie en de beeldvorming omtrent de koninklijke financiën. Een herhaling van het echec van de zomer van 1966, toen naar aanleiding van het wetsvoorstel van het kabinet-Cals een storm van protest was losgebarsten, moest worden voorkomen. De ontvangst van de voorstellen in de Kamers en – via de media – bij de Nederlandse bevolking was een voortdurende bron van zorg en aandacht van alle betrokkenen. Deze voorstellen moesten ‘verkoopbaar’ en ‘uitlegbaar’ zijn. In die opzet was het kabinet-De Jong geslaagd.

## NOTEN

### Inleiding

- 1 Kamerstukken II 2016/17, 34 550 I, nr. 8.
- 2 Zie bijvoorbeeld: <http://www.rtlnieuws.nl/nederland/politiek/reconstructie-zo-wordt-het-staatshoofd-gecompenseerd-voor-betalen-belasting>.
- 3 *Staatscourant*, 16 februari 2017.
- 4 Zie hiervoor het overzicht geraadpleegde documentatie in dit rapport.
- 5 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 6860, Verklaring met betrekking tot de dagboek-aantekeningen 12 mei 1972.
- 6 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 6860, Dagboek-aantekeningen Van Nispen, 11 mei 1968.
- 7 De Pous heeft alle relevante stukken met betrekking tot zijn lidmaatschap van de commissie-Simons laten toevoegen aan het Archief AZ/KMP.
- 8 In februari 2017 had het onderzoeksteam per e-mail contact met Witteveen; nieuwe informatie leverde dit echter niet op.

### Hoofdstuk 1

- 1 Oud, *Het constitutioneel recht*, p. 188-189.
- 2 Oud, *Het constitutioneel recht*, p. 189.
- 3 Oud, *Het constitutioneel recht*, p. 189.
- 4 Oud, *Het constitutioneel recht*, p. 189; Struycken, *Het staatsrecht*, p. 354.
- 5 Oud, *Het constitutioneel recht*, p. 189.
- 6 Struycken, *Het staatsrecht*, p. 354.
- 7 Struycken, *Het staatsrecht*, p. 354.
- 8 Oud, *Het constitutioneel recht*, p. 192.
- 9 Buys, *De Grondwet*, p. 118.
- 10 Naast het Kroondomein I (1863) was nog sprake van een Kroondomein 1959, eveneens een domein waarvan de Koning opbrengsten genoot. Dit kroondomein maakte echter geen deel uit van het grondwettelijke inkomen van de Koning. Het Kroondomein 1959 behoorde tot de particulie-

- re sfeer van het vermogen van de Koning. Zie verder Kamerstukken II 1969/70, 10 686.
- 11 Struycken, *Het staatsrecht*, p. 358.
  - 12 Oud, *Het constitutioneel recht*, p. 193.
  - 13 Buys, *De Grondwet*, p. 119; zie ook Struycken, *Het staatsrecht*, p. 360. Een Nederlandse gulden was halverwege de negentiende eeuw ongeveer twee Belgische franc waard. De waarde van de munt werd overigens vooral door lokale omstandigheden (prijzen) bepaald.
  - 14 Oud, *Het constitutioneel recht*, p. 194.
  - 15 Oud, *Het constitutioneel recht*, p. 194-195.
  - 16 Vgl. ook Oud, *Het constitutioneel recht*, p. 195-196.
  - 17 Oud, *Het constitutioneel recht*, p. 199.
  - 18 Zie verder Oud, *Het constitutioneel recht*, p. 205.
  - 19 Oud, *Het constitutioneel recht*, p. 202.
  - 20 Oud, *Het constitutioneel recht*, p. 204-205.
  - 21 Oud, *Het constitutioneel recht*, p. 202-203.
  - 22 Struycken, *Het staatsrecht*, p. 361.
  - 23 Struycken, *Het staatsrecht*, p. 361-362.
  - 24 Zie hierna.
  - 25 Buys, *De Grondwet*, p. 125.
  - 26 De oudste zoon van de soevereine vorst, later aangeduid als Prins van Oranje.
  - 27 In casu Prins Bernhard van Lippe-Biesterfeld.
  - 28 Oud, *Het constitutioneel recht*, p. 220-221.
  - 29 Zie verder Oud, *Het constitutioneel recht*, p. 223.
  - 30 Kamerstukken II 1965/66, 8683, nr. 2.
  - 31 Zie het overzicht in: Kamerstukken II 1965/66, 8683, nr. 3, p. 2.
  - 32 Zie het overzicht in: Kamerstukken II 1965/66, 8683, nr. 3, p. 3.
  - 33 Denk o.a. aan reiskosten, diners.
  - 34 Kamerstukken II 1965/66, 8683, nr. 3, p. 3.
  - 35 Kamerstukken II 1966/67, 8683, nr. 4.
  - 36 Kamerstukken II 1967/68, 8683, nr. 5. De brief was ondertekend door de premier en de ministers van Financiën en Binnenlandse zaken.
  - 37 Zie verder Kamerstukken II 1967/68, 8683, nr. 5, p. 2.
  - 38 Archief Raad van State, Advies van 15 februari 1967, no. 33.
  - 39 Het advies noemde daarbij het personeel van de departementen van de Hofmaarschalk en de Koninklijke stallen.
  - 40 Zie Kamerstukken II 1964/65, 7800, nr. 8, Bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag. Van Raalte, *Staatshoofd en ministers*, p. 263 en verder; Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, p. 502 en verder; Bovend'Eert en Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, p. 325 en verder.

- 41 Vgl. artikel 42 van de huidige Grondwet.
- 42 Kamerstukken II 1967/68, 8683, nr. 5, p. 2.
- 43 Kamerstukken II 1967/68, 8683, nr. 6.
- 44 Kamerstukken II 1967/68, 8683, nr. 8, p. 3.
- 45 Het onderhoud van deze twee schepen bedroeg in 1969 160.000 gulden.
- 46 Zie verder Kamerstukken II 1967/68, 8683, nrs. 8 en 9.
- 47 Handelingen II 1967/68, p. 403-406.
- 48 Het voorstel werd met 124 tegen 8 stemmen aangenomen in de Tweede Kamer, en met 60 tegen 4 stemmen in de Eerste Kamer. Zie Handelingen II 1967/68, p. 413; Handelingen I 1967/68, p. 76. Zie de wet van 27 november 1968, Stb. 646.
- 49 Kamerstukken II 1968/69, 10 173, nr. 1.
- 50 Zie hiervoor.
- 51 Zie hiervoor.
- 52 Zie verder: Kamerstukken II 1968/69, 10 173, nr. 1 (Rapport commissie-belastingvrijdom), p. 3.
- 53 Zie ook Struycken, *Het staatsrecht*, p. 383.
- 54 Verwezen werd naar de beschouwingen van de regering in wetsvoorstel 8683. Zie hiervoor.
- 55 Zie verder: Kamerstukken II 1968/69, 10 173, nr. 1, p. 4.
- 56 De termen honorarium en bezoldiging werden overigens vermeden.
- 57 Zie hiervoor: de incidentele uitgaven.
- 58 De staatscommissie, naar haar voorzitters commissie-Cals/Donner genoemd, werd ingesteld bij koninklijk besluit van 26 augustus 1967.
- 59 Zie: *Tweede Rapport van de staatscommissie*, p. 132-133.
- 60 Kamerstukken 1969/70, 10 683, nr. 1 en 2.
- 61 Artikelen 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29 en 30 Grondwet 1963.
- 62 Opgenomen is de tekst, zoals (redactioneel) gewijzigd bij Nota van wijzigingen, Kamerstukken II 1970/71, 10 683, nr. 8.
- 63 Zie verder: Kamerstukken II 1969/70, 10 683, nr. 3, p. 4. De regering citeerde uitgebreid uit het advies van de commissie-belastingvrijdom.
- 64 Zie hierna.
- 65 Zie hoofdstuk 2.
- 66 Zie Kamerstukken II 1969/70, 10 683, nr. 3, p. 6-7.
- 67 Kamerstukken II 1969/70, 10 683, nr. 3, p. 7-8.
- 68 Handelingen II 1970/71, p. 529.
- 69 Zie hierover ook de beraadslagingen in de commissie-Simons. Zie hoofdstuk 2.
- 70 Handelingen II 1970/71, p. 532-533.
- 71 Handelingen II 1970/71, p. 534.
- 72 Handelingen II 1970/71, p. 531.

- 73 Handelingen II 1970/71, p. 553.
- 74 Handelingen II 1970/71, p. 552.
- 75 Handelingen II 1970/71, p. 549.
- 76 Zie ook hierna de behandeling van de herziening van het financieel statuut, welke openbare behandeling tegelijk met deze behandeling plaatsvond. Zie voorts de wet van 10 december 1971, Stb. 571.
- 77 Zie verder de wet van 10 februari 1972, Stb. 103.
- 78 Zie hiervoor de paragraaf De eerste stappen op weg naar een nieuwe financiële verhouding 1965-1970, en Kamerstukken 8683.
- 79 Waarvan het voorstel gelijktijdig met dit wetsvoorstel werd ingediend. Zie hiervoor.
- 80 Zie Kamerstukken II 1969/70, 10 685, nr. 3, hoofdstukken I en II.
- 81 Zie Kamerstukken II 1969/70, 10 685, nr. 4.
- 82 Zie Kamerstukken II 1969/70, 10 685, nr. 3, p. 5.
- 83 Kamerstukken II 1969/70, 10 685, nr. 3, p. 7.
- 84 Zie hiervoor.
- 85 Zie verder Handelingen II 1970/71, p. 526 en verder.
- 86 Handelingen II 1970/71, p. 534.
- 87 Handelingen II 1970/71, p. 549.
- 88 Handelingen II 1970/71, p. 562-563; Handelingen I 1970/71, p. 191.
- 89 Zie hiervoor de 275.000 en 175.000 gulden.
- 90 Handelingen II 1970/71, p. 562.
- 91 Kamerstukken II 1971/72, II 848, nrs. 1 en 2.
- 92 In werkelijkheid de echtgenoot van de koningin.
- 93 Zie hiervoor de paragraaf Wet tot herziening van het financieel statuut voor het koninklijk huis (1971-1972).
- 94 Zie Kamerstukken 1971/72, II 848, nr. 3, p. 4.
- 95 Kamerstukken II 1971/72, II 848, nr. 3, p. 4.
- 96 Zie verder Kamerstukken II 1971/72, II 848, nr. 3.
- 97 Kamerstukken II 1972, II 848, nr. 4.
- 98 Kamerstukken II 1972, II 848, nr. 6 en 7, p. 1.
- 99 Kamerstukken II 1972, II 848, nr. 7.
- 100 Handelingen II 1972/73, p. 678 en 728.
- 101 In het nieuwe financieel statuut bepaald op 540.000 gulden.

## Hoofdstuk 2

- 1 Notulen MR 7 april 1967. De ministers die zich met de zaak gaan bezighouden: zie de paragraaf Tableau de la troupe.
- 2 Letterlijk: 'In hoeverre leidt een bestudering van de staatsrechtelijke positie van de Koning, zoals deze zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld, tot

een gewijzigd inzicht omtrent de thans voor een richtige vervulling van het Koninklijk ambt wenselijke regeling met betrekking tot het inkomen van de Koning en de aan de uitoefening van zijn ambt verbonden kosten?' Zie hoofdstuk 1.

- 3 De Raad van State bracht het gevraagde advies uit aan het (demonstraire) interim-kabinet-Zijlstra.
- 4 Brouwer, 'Zaken rond de troon', p. 142.
- 5 In het vorige hoofdstuk is het advies van de Raad van State in zijn geheel behandeld.
- 6 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7022, Conceptstuk van 18 juli 1967, voor de ministerraad, van de minister-president en de minister van Financiën.
- 7 Notulen MR 27 juli 1967, p. 13. De conceptbrief was gedateerd: 18 juli 1967 (NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7022, Conceptstuk van 18 juli 1967, voor de ministerraad). Het eerste concept dateerde van 5 juni, het tweede van 22 juni. Dit tweede concept was eerst voorgelegd aan Beel, vicepresident van de Raad van State, en daarna 'ter goedkeuring' aan de koningin (NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12445, Van Nispen aan Van Lynden, 2 juni 1968, p. 4). Vervolgens kon de conceptbrief voor de Kamer in de ministerraad worden vastgesteld.
- 8 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7022, Memorandum Van Nispen t.b.v. de ministerraad op 7 april, 6 april 1967.
- 9 Kamerstukken II 1967/68, 8683, nr. 5, p. 2. Dit bedrag betrof de zogeheten 'bewoningskosten van Paleis Soestdijk'. Zie: NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 6860, Dagboekantekeningen Van Nispen, 6 en 7 november 1967. Zie ook hoofdstuk 1 in dit boek.
- 10 Alsook over de 'regelingen betreffende de kroongoederen'. NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12445, Van Nispen aan Van Lynden, 2 juni 1968.
- 11 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12445, Van Nispen aan Van Lynden, 2 juni 1968.
- 12 Notulen MR 1, 8 en 15 september, 3 november en 15 en 22 december 1967, 19 en 26 januari, 22 maart en 3 mei 1968.
- 13 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 6860, Dagboekantekeningen Van Nispen, 6 december 1967.
- 14 Kamerstukken II 1967/68, 8683, nrs. 5 en 6. .
- 15 Kennedy, *Nieuw Babylon*, p. 161; Brouwer, 'Zaken rond de troon'. Overigens was de steun voor de afschaffing van de monarchie onder de Nederlandse bevolking ook in deze jaren nooit groter dan ongeveer tien procent.
- 16 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12445, Van Nispen aan Van Lynden, 2 juni 1968, p. 7.
- 17 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12445, Van Nispen aan Van Lynden, 2 juni 1968, p. 6.
- 18 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. inv.nr. 6860, Dagboekantekeningen Van Nis-

- pen, Toevoeging aan aantekening 9 september 1969; inv.nr. 7022, Diverse stukken betreffende de bespreking van 20 september 1969, onder andere handgeschreven notities van Van Nispen ten behoeve van de ‘Samenvatting van het besprokene’.
- 19 Zie: NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5836, Nota voor Nelissen en Van der Stee, vermoedelijk van Kronenberg, 14 april 1972; Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering contactcommissie 15 juni 1972; Archief AZ/KMP, inv.nr. 11216, Samkalden aan De Jong, 4 februari 1971.
  - 20 J.J.L. baron van Lynden was eerder adjudant van de koningin en van 1948 tot zijn benoeming als grootmeester in maart 1962 hoofd van de Sectie Algemene Zaken van de Generale Staf in het kader van de Nederlandse ‘stay-behind’ organisatie tijdens de Koude Oorlog. Zie: De Graaff en Wiebes, *Villa Maarheeze*, p. 42.
  - 21 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12453, Aantekeningen Van Nispen gesprek met Kraayenhof, Van Lynden en Huijsmans op 26 juni 1968.
  - 22 Zie hiervoor de passage over de discussies inzake de paleizen, voorjaar 1968.
  - 23 Een rechtsvoorganger van accountantskantoor KPMG.
  - 24 Schoonderbeek en De Hen (red.), *Getuigen van de geschiedenis*, resp. p. 98 (Geert Timmer), 33 (Bram Bakker) en 18 (Wim Starreveld).
  - 25 Van Wijnen, *Van de macht des Konings*, p. 70 en 92-93; Brouwer en Van Merriënboer, *P.J.S. de Jong*, p. 243-250 en 253-254.
  - 26 Getuige de verwijzingen in zijn politiek dagboek (Archief De Jong, inv. nr. 128).
  - 27 Scholten, *Mooie Barend*, p. 432.
  - 28 Zie NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag bespreking AZ, 11 januari 1968.
  - 29 Notulen MR 17 juni en 11 juli 1966.
  - 30 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Conclusies bespreking 1 november over Inkomen Kroon en Kroongoederen; Archief AZ/KMP, inv.nr. 6860, Dagboek aantekeningen Van Nispen, 6 en 7 november 1967; Notulen MR 19 januari 1968.
  - 31 KDC, Archief De Jong, inv.nr. 128, Politiek dagboek, 20 december 1967.
  - 32 Naar: Brouwer en Van Merriënboer, *P.J.S. de Jong*, p. 173.
  - 33 Voor Van Nispen zie bijvoorbeeld: Wagenaar, *De Rijksvoorlichtingsdienst*; Den Hoed, ‘Algemene Zaken’, p. 144.
  - 34 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 6860, Dagboek aantekeningen Van Nispen. Voor een herinnering aan Van Nispen van de hand van E. van Raalte: *Tijdschrift voor Overheidsadministratie* 28 (1972) p. 332. Van Nispen had samengewerkt met diverse premiers. Het meeste respect had hij voor Drees

- (zie de dagboeknotitie van 11 mei 1968), terwijl zijn band met Cals het verst terugging en het meest vertrouwelijk was: hij had tijdens zijn studietijd in Nijmegen met Cals (en Godfried Bomans) in hetzelfde studentenhuus gewoond. Zie: Van der Steen, *Cals*, p. 340. Volgens Van Nispens opvolger Ringnald waren ook De Jong en Van Nispen 'erg close'. Zie: Brouwer en Van Merriënboer, *P.J.S. de Jong*, p. 173.
- 35 Karakterisering van: De Vries, 'De generale thesaurie', p. 428.
  - 36 De biografische gegevens van feitelijke aard zijn behalve anders geannoteerd afkomstig van de website Politiek & Parlement van het Parlementair Documentatiecentrum ([www.parlement.com](http://www.parlement.com)).
  - 37 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag bespreking AZ, 11 januari 1968.
  - 38 Woelderink, *Geschiedenis van de Thesaurie*, p. 219 en 224.
  - 39 Over de toevoeging van Van der Poel, met het oog op het vele werk op Financiën vanwege de kwestie Inkomen Kroon: NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering contactcommissie 2 oktober 1969.
  - 40 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12454, Verslag vergadering contactcommissie 8 februari 1973.
  - 41 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5825, Notitie Huijsmans voor Van der Poel, 28 augustus 1972 (nr. 1901).
  - 42 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7022, Verslag gesprek De Jong met prins Bernhard op 16 juli 1969 voor Van Nispen (nr. 21).
  - 43 Meijer, *Aan het Hof*, p. 136; Woelderink, *Geschiedenis van de Thesaurie*, p. 211; Kamerstukken II 1969/70, 10 685, nr. 4, Bijlage bij de memorie van toelichting; Van Zinnicq Bergmann, *In dienst van drie vorstinnen*, p. 64.
  - 44 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5822, Notitie Huijsmans voor Witteveen, 20 november 1970 (nr. 1265).
  - 45 Van Wijnen, *Van de macht des Konings*, p. 215-218.
  - 46 Zie hiervoor diverse stukken in: NA, Archief Binnenlandse Zaken/Directie Overheidspersoneelszaken, inv.nr. 1020 en 1021.
  - 47 Archief Raad van State, Advisering wetsontwerpen 10 683, 10 685 en 10 686 (advies uitgebracht op 20 mei 1970), Ruppert aan de commissie ter voorbereiding van de advisering, 6 mei 1970.
  - 48 Giebels, *Beel*, p. 430-435; KDC, Archief Cals, inv.nr. 126, Nota Beel 9 juli 1966; NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 6860, Dagboek aantekeningen Van Nispen, 27 april 1968.
  - 49 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12445, Huijsmans aan Van Nispen, 18 juni 1968.
  - 50 Dat vond ook prins Bernhard, die Van Tets regelmatig ontmoette bij jachtpartijen. Aangezien Van Tets aanvankelijk (tot voorjaar 1968) niet ge-

- informeerd was, dreigden ongemakkelijke situaties te ontstaan als andere ‘vertrouwenslieden rond het Hof’ die wel op de hoogte waren de kwestie ter sprake zouden brengen. Zie: NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Notitie Huijsmans, 9 april 1968 (nr. 407).
- 51 Zie bijvoorbeeld: NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5824, Notitie Huijsmans inzake telefoongesprek met Notenboom, 8 september 1970 (nr. 1186); Archief Financiën/KD, inv.nr. 5822, Huijsmans aan Kraayenhof, 17 februari 1970 (nr. 1005); Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering contactcommissie 7 april 1972.
  - 52 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering Stuurgroep met Van Tets van Goudriaan, 4 november 1968; Archief AZ/KMP, inv.nr. 12452, Van Tets aan Van Nispen, 28 november 1968; Archief AZ/KMP, inv.nr. 12454, Verslag vergadering contactcommissie 20 december 1968; Archief AZ/KMP, inv.nr. 7055, Van Nispen aan Van Tets, 27 december 1968.
  - 53 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5823, Huijsmans aan Kraayenhof, 20 juli 1971.
  - 54 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Huijsmans aan Nellissen en Van der Stee, 17 maart 1972 (nr. 1760).
  - 55 Kamerstukken II 1967/68, 8683, nr. 5, p. 2.
  - 56 Kamerstukken II 1967/68, 8683, nr. 5, p. 2. De regering overwoog dat personeel in de rijksdienst op te nemen. Over dit laatste idee zou echter eerst ‘de Hoofdcommissie van overleg voor het personeel der Koninklijke hofhouding’ worden gehoord.
  - 57 Brouwer, ‘Zaken rond de troon’, p. 144. Cals zei dit in een Kamerdebat van 13 oktober 1966. Voordat over dit punt advies werd gevraagd aan de Raad van State, was trouwens al aan minister Vondeling en aan de afdeling Grondwetszaken van het ministerie van Binnenlandse Zaken advies gevraagd over de scheiding die zou kunnen worden gemaakt ‘tussen hetgeen uit de civiele lijst wordt betaald en hetgeen rechtstreeks ten laste van het rijk komt’. Notulen MR, 7 oktober 1966.
  - 58 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 6860, Dagboek aantekeningen Van Nispen, 7 februari 1967.
  - 59 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7022, Polak aan De Jong, 21 juli 1967.
  - 60 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7022, Memorandum van Middelburg aan De Jong, 26 juli 1967.
  - 61 Notulen MR 27 juli 1967, p. 13; NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7022, Conceptstuk van 18 juli 1967, voor de ministerraad, van de minister-president en de minister van Financiën.
  - 62 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12370/12382, Verslag vergadering commissie-belastingvrijdom 24 januari 1968.

- 63 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag bespreking Inkomen Kroon op AZ, 17 april 1969. N.a.v. deze bespreking vat Van Nispen de conclusies nog eens samen, zie: NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 11152, 'Notitie ministeriële bespreking 17 april 1969 over het inkomen van de Kroon', 18 april 1969.
- 64 NA, Archief Binnenlandse Zaken/Bureau Juridisch Adviseur, inv.nr. 36, Van Stegeren aan A.H. Gunther (secretaris-generaal Binnenlandse Zaken), 9 april 1969.
- 65 NA, Archief Justitie/Directie Wetgeving, Wettendossiers, inv.nr. 1124, Nota van Belinfante, 24 oktober 1969.
- 66 Notulen MR 7 november 1969.
- 67 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting inv.nr. 3013, Verslag vergadering contactcommissie 19 november 1969.
- 68 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering contactcommissie 16 april 1969.
- 69 In 1977 liet oud-minister-president De Jong toenmalig raadadviseur op Algemene Zaken Van Duynen weten dat hij tot het standpunt was gekomen dat zijn besluit van destijds, om de kosten over zoveel departementen te spreiden, 'fout' was geweest. NA, Archief Financiën/Gerubriceerd archief, inv.nr. 165, Notitie voor Kronenberg [van Huijsmans], 14 december 1977.
- 70 Kamerstukken II 1969/70, 10 685, nr. 3, p. 3. Zie ook het conceptrapport-Ruppert, 15 september 1969, p. 11.
- 71 Archief Raad van State, inv.nr. 1977, Advisering wetsontwerp 8683, Adviesaanvraag minister-president Cals, 10 oktober 1966 (nr. 169712).
- 72 Zie de paragraaf Uitgaven rechtstreeks op de rijksbegroting.
- 73 Archief Raad van State, Advisering wetsontwerp 8683, 15 februari 1967 (nr. 33).
- 74 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Notitie Welter voor Vondeling, 14 juli 1966 (nr. 143/RESO) en Notitie Kronenberg voor Huijsmans, 13 februari 1968. Op aandringen van de koningin waren in de conceptversie opgenomen verbijzonderingen weer geschrapt.
- 75 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Den Uyl aan De Jong, 6 februari/7 maart 1968.
- 76 De term werd onder meer gebruikt door Kraayenhof, zie: NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering contactcommissie 2 oktober 1969.
- 77 Zie de paragraaf Impasses en vertragingen.
- 78 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag bespreking AZ, 11 januari 1968.
- 79 NA, Archief Justitie/Directie Wetgeving, Wettendossiers, inv.nr. 1124, De Jong aan Polak, Beernink, Witteveen en Schut, 13 maart 1969.

- 80 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12370/12382, Verslag vergadering commissie-belastingvrijdom (met Kraayenhof) 27 februari 1968.
- 81 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12376, Notitie Kraayenhof 'Gegevens naar aanleiding van de vraag omtrent de samenstelling van de uitgaven van de Civiele Lijst (tegenover de inkomsten uit hoofde van de bepalingen in de Grondwet', april 1968. Begeleidend schrijven Kraayenhof aan Van Nispen 2 april 1968 in: NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12372.
- 82 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12370, Verslag vergadering commissie-belastingvrijdom 25 april 1968.
- 83 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12370, Verslag vergadering commissie-belastingvrijdom 4 december 1968.
- 84 Notulen MR 13 juni 1969.
- 85 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering contactcommissie 7 maart 1969; Archief AZ/KMP, inv.nr. 12454, Verslag vergadering contactcommissie 20 maart 1969.
- 86 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Kloosterman (plaatsvervangend directeur-generaal voor Overheidspersoneelsbeleid) aan A.H. Gunther (secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken), 21 maart 1969.
- 87 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 11152, Van Nispen aan De Jong, Notitie naar aanleiding van brieven Ruppert en Polak, 9 april 1969.
- 88 NA, Archief Justitie/Directie Wetgeving, Wettendossiers, inv.nr. 1124, Nota Bok voor Polak, 16 april 1969.
- 89 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag bespreking Inkomen Kroon op AZ, 17 april 1969. Naar aanleiding van deze bespreking vatte Van Nispen de conclusies nog eens samen, zie: NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 11152, 'Notitie ministeriële bespreking 17 april 1969 over het inkomen van de Kroon', 18 april 1969.
- 90 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, De Jong aan koningin Juliana, 24 april 1969; Archief AZ/KMP, inv.nr. 7022, Verslag gesprek De Jong met prins Bernhard op 16 juli 1969 voor Van Nispen (notitie nr. 21); Archief Financiën/KD, inv.nr. 5824, Samenvatting van het besprokene op zaterdag 20 september 1969, Huis ten Bosch.
- 91 NA, Archief Justitie/Directie Wetgeving, Wettendossiers, inv.nr. 1124, Notitie Belinfante voor Polak, 24 oktober 1969.
- 92 NA, Archief Justitie/Directie Wetgeving, Wettendossiers, inv.nr. 1124, Nota Belinfante voor Polak, 28 oktober 1969.
- 93 Notulen MR 7 november 1969.
- 94 Kamerstukken II 1967/68, 10 685, nr. 5. De commissie stond onder voorzitterschap van Ruppert. Secretaris was Van Braam Houckgeest. Van Lynden was een van de leden; Kraayenhof adviseerde bij het opstellen van het advies.

- 95 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering contactcommissie 6 februari 1970.
- 96 Kamerstukken II 1968/69, 10 173, nr. 2, p. 4.
- 97 NA, Archief Justitie/Directie Wetgeving, Wettendossiers, inv.nr. 1124, Derde conceptrapport van de commissie-Ruppert inzake hofpersoneel, 15 september 1969.
- 98 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering contactcommissie 20 februari 1970.
- 99 Zie hiervoor de vele cijferopstellingen en berekeningen in de periode januari-april 1970, vooral van Kraayenhof en Kronenberg, in: NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013.
- 100 Zie de paragrafen over belastingvrijdom en inkomensbestanddeel.
- 101 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5822, Nota Huijsmans voor Witteveen, 13 maart 1970 (nr. 1036).
- 102 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Notitie Huijsmans voor Van Ravestijn, Kronenberg en Van der Poel, 18 maart 1970 (nr. 1040); Archief Financiën/KD, inv.nr. 5822, Notitie Huijsmans voor Kronenberg, Van Ravestijn en Van der Poel, 23 maart 1970 (nr. 1046); Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3011, Notitie Huijsmans voor Witteveen inzake herziening financieel statuut koninklijk huis, 16 april 1970 (nr. 1077); Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Notitie Huijsmans voor Witteveen, 28 april 1970 (nr. 1094) en Notitie Huijsmans voor Kronenberg, Van Ravestijn en Van der Poel, 28 april 1970 (nr. 1096).
- 103 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Notitie Kronenberg 'Het inkomensbestanddeel in de uitkeringen uit de schatkist aan de leden van het Koninklijk Huis' (eerste concept), 9 februari 1970.
- 104 Handelingen II 1970/71, p. 553.
- 105 Kamerstukken II 1969/70, 11 848, nr. 3, p. 7 en 8. De memorie van toelichting vermeldde ook voor prinses Beatrix en prins Claus bedragen voor personele kosten en 'overige kosten'. Voor prinses Beatrix waren posten van 175.000 gulden personeelskosten en 275.000 'andere kosten' opgenomen, voor prins Claus respectievelijk 175.000 en 200.000. Kamerstukken II 1969/70, 10 685, nr. 3, p. 5 en 6.
- 106 Brouwer, 'Zaken rond de troon', p. 136-145; KDC, Archief Cals, inv.nr. 126, Nota Beel 9 juli 1966. Zie ook: Giebels, *Beel*, p. 431-432.
- 107 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 6860, Dagboekantekeningen Van Nispen, 6 oktober 1966.
- 108 Archief Raad van State, inv.nr. 1977, Advisering wetsontwerp 8683, Adviesaanvraag minister-president Cals, 10 oktober 1966 (nr. 169712).
- 109 Archief Raad van State, Advisering wetsontwerp 8683, 15 februari 1967 (nr. 33).

- 110 Zie bijvoorbeeld de opmerking van Huijsmans: NA, Archief Financiën/DG  
Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag bespreking AZ, 11 januari 1968.
- 111 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 6860, Dagboek aantekeningen Van Nispen,  
12 januari 1965. Die onderhoudskosten werden in de memorie van toe-  
lichting van het wetsontwerp geraamd op 450.000 gulden. Zie: Kamer-  
stukken II 1965/66, 8663, nr. 3.
- 112 Notulen MR 3 december 1965; NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 6860, Dagboek-  
aantekeningen Van Nispen, 12 januari 1965.
- 113 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Van Nispen aan de  
minister-president, 17 maart 1967.
- 114 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Kronenberg, Ver-  
slag bespreking ontwerp van wet verhoging Inkomen Kroon op 11 decem-  
ber 1967.
- 115 Notulen MR 27 juli 1967.
- 116 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5820, Notitie Huijsmans voor Welter,  
31 juli 1967 (nr. 150).
- 117 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5820, Notitie Huijsmans telefoonge-  
sprek met Van Nispen, 31 juli 1967 (nr. 151). Voorjaar 1968 werden de on-  
derhoudskosten van paleis Soestdijk berekend op 450.000 gulden. Zie:  
NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12370, Verslag vergadering commissie-Simons  
25 april 1968.
- 118 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 6860, Dagboek aantekeningen Van Nispen,  
9 september 1967.
- 119 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7047, 7266 en 7022, Aantekening De Jong nr.  
8, Verslag telefoongesprek De Jong met de koningin, 31 oktober 1967; Ar-  
chief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Notitie Van Nispen voor  
De Jong over uitkomst ministerieel overleg Inkomen Kroon 1 november  
1967 (nr. 51). Het getaxeerde bedrag van 3,3 miljoen gulden werd in fe-  
bruari 1968 ook genoemd door Kraayenhof tijdens een overleg met de  
commissie-Simons: Archief AZ/KMP, inv.nr. 12370, Verslag vergadering  
commissie-belastingvrijdom 27 februari 1968.
- 120 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Aantekening MP  
nr. 9, 6 november 1967.
- 121 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7028, Advies Raad van State no. 25, 7 februari  
1968.
- 122 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 11217, Taxatierapport G.P. Methorst, B.D.  
van Schelven en L.W. Hageraats, september 1970; inv.nr. 12454, Verslag  
vergaderingen contactcommissie 28 september en 23 oktober 1970. Een  
‘proeftaxatie’ kwam in 1967 uit op 4,6 miljoen. Zie: notitie Van Nispen,  
22 september 1969 in: Archief AZ/KMP, inv.nr. 11217.
- 123 Hoogstwaarschijnlijk zijn de exemplaren van dit verslag op Algeme-

- ne Zaken op verzoek van Van Lynden vernietigd. In het archief van de grootmeester op het Koninklijk Huisarchief bevindt zich echter nog een exemplaar.
- 124 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7022 en 12453, Conclusies van de bespreking op 5 december 1967 tussen Kraayenhof, Huijsmans en Welter onder leiding van Van Nispen.
  - 125 HDC, Archief Biesheuvel, inv.nr. 22, De Jong aan koningin Juliana, 30 september 1968. De toezegging aan de koningin dat zij ook na de abdicatie met prins Bernhard op paleis Soestdijk kon blijven wonen, bevestigde De Jong nog eens per brief van 24 april 1969. Ook toen wees de premier tegelijkertijd op de beperking dat 'dit bijzondere recht later geen argument mag zijn om het aantal van drie ter beschikking gestelde paleizen (tijdelijk) te vergroten' (NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013). Het cursief in het laatste citaat is van de auteurs.
  - 126 Zie bijvoorbeeld het verslag van Van Lynden van de bespreking met koningin Juliana, minister-president De Jong en vicepresident van de Raad van State Beel op 29 april 1968, waarvan zich een exemplaar bevindt in het KHA.
  - 127 Notulen MR 2 juli 1965.
  - 128 Notulen MR 7 november 1969.
  - 129 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7022, Notitie Van Nispen betreffende telefoongesprek met Van Lynden op 7 december 1967; Notulen MR 3 mei 1968; HDC, Archief Biesheuvel, inv.nr. 22, Notitie Van Nispen aan de ministerraad over de nieuwe bestemming van het voormalig Paleis Het Oude Hof in Den Haag, 30 maart 1972.
  - 130 HDC, Archief Biesheuvel, inv.nr. 22, Kopie brief De Jong aan koningin Juliana, 30 september 1968.
  - 131 Zie de paragraaf Impasses en vertragingen.
  - 132 Zie: NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 11206, Directeur Kabinet der Koningin F.M. de Graaff, 'Concept-notulen van de bespreking op het Huis ten Bosch van Hare Majesteit de Koningin met de minister-president en de ministers van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (9 januari 1969) en Notitie 'Oude Loo – Empiregang Paleis Het Loo', bijlage bij nota nr. 160, 19 maart 1974. Zie ook: Archief AZ/KMP, inv.nr. 12454, Verslag vergadering contactcommissie 7 maart 1969.
  - 133 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 11206, Notitie 'Oude Loo – Empiregang Paleis Het Loo', bijlage bij nota nr. 160, 19 maart 1974.
  - 134 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering contactcommissie 1 september 1969.
  - 135 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5824, Samenvatting van het besprokene

op zaterdag 20 september 1969 te Huis ten Bosch.

- 136 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7022, Notitie De Jong aan de ministers over 'Financiële verhouding van het Koninklijk Huis en Rijk' (nr. 185608) voor de ministerraad, 10 oktober 1969; Notulen MR 7 november 1969. Huijsmans zou in 1973 aan zijn minister schrijven dat in 1969 in de contactcommissie was gesproken over een jaarlijkse huur van '20 à 30.000 gulden'. De contactcommissie was het er ook over eens dat de koningin 'daarvoor voldoende ruimte zou hebben in de uitkering en dat daarvoor geen extra verhoging van de uitkering nodig zou zijn.' Zie: NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 11206, Nota Huijsmans voor Nelissen over gebruiksrechten het Oude Loo, 12 juli 1973 (nr. 2291).
- 137 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5824 en 5831, De Jong aan koningin Juliana, 4 december 1970.
- 138 HDC, Archief Biesheuvel, inv.nr. 22, Nota Kronenberg aan Nelissen, 12 april 1972 (nr. 50/RESO).
- 139 HDC, Archief Biesheuvel, inv.nr. 22, Nota Kronenberg aan Nelissen, 12 april 1972 (nr. 50/RESO); NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 11206, Notitie 'Oude Loo – Empiregang Paleis Het Loo', bijlage bij nota nr. 160, 19 maart 1974.
- 140 HDC, Archief Biesheuvel, inv.nr. 25, Udink aan Nelissen, 29 mei 1972.
- 141 Nelissen zou zijn reactie officieel pas op 14 augustus aan Udink sturen. Zie: NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 11206. Daarin waarschuwde Nelissen ook: 'Een en ander brengt tevens met zich, dat op deze wijze gehandeld wordt in strijd met het uitgangspunt, samenhangend met het Financiële Statuut van het koninklijk huis, dat drie paleizen ter beschikking worden gesteld.'
- 142 HDC, Archief Biesheuvel, inv.nr. 25, Notitie Kabinet der Koningin aan Udink, 13 juni 1972; Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering contactcommissie 15 juni 1972.
- 143 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering contactcommissie 15 juni 1972.
- 144 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3012, Ringnalda aan Huijsmans en Halm, 26 oktober 1972.
- 145 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 11206, Biesheuvel aan prinses Beatrix, 9 november 1972.
- 146 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 11206, Notitie Van Duyne aan Biesheuvel betreffende Jachtslot het Oude Loo, 18 december 1972 (nr. 13).
- 147 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 11206, Nota Huijsmans voor Nelissen over gebruiksrechten het Oude Loo, 12 juli 1973 (nr. 2291).
- 148 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12454, Verslag vergadering contactcommissie 8 februari 1973.
- 149 Bouma en Meijer, 'Het vierde paleis'.

- 150 De bedragen zijn ontleend aan: Kamerstukken II 1969/70, 10 685, nr. 3, p. 5.
- 151 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5820, Van Nispen aan De Jong en Witteveen, 3 maart 1969.
- 152 Zie bijvoorbeeld ook: Bleumink en Neefjes, *Kroondomein Het Loo*, p. 93-97. De cijfers zijn gebaseerd op de vermeldingen in de Notitie van Huijsmans en Kraayenhof van 8 april 1969 (zie volgende noot). Soms werd ook onderscheid gemaakt tussen het 'oude' en het 'nieuwe' Kroondomein, zie: Van Bokhorst sr., 'De relatie tussen het inkomen van de Koning(in) en de Domeinen'.
- 153 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5818, Notitie Huijsmans en Kraayenhof voor de stuurgroep betreffende het Kroondomein, mede in samenhang met de regeling van het inkomen van de Kroon, 8 april 1969.
- 154 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering stuurgroep 9 mei 1968.
- 155 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5829, Verslag bespreking op 28 januari 1969 op het ministerie van Financiën inzake financiële verhouding Kroon/Rijk.
- 156 Notulen MR 7 november 1969.
- 157 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Notitie Huijsmans voor Witteveen, 22 april 1968 (nr. 413).
- 158 NA, Archief Financiën, DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Notitie 'Conclusies' (vermoedelijk van Huijsmans, Haverkamp en/of Kronenberg).
- 159 Zie bijvoorbeeld: NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Huijsmans aan Nelissen en Van der Stee, 17 maart 1972 (nr. 1760).
- 160 Zie voor een overzicht van de gebeurtenissen in de periode 1968-1970: NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5831, Van Ravestijn en Van der Poel aan Huijsmans, 12 oktober 1970. Voor het verschil in opvattingen tussen AZ en Financiën zie: NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7055, Notitie Van Nispen voor De Jong over 'Herzieningen met betrekking tot de Kroondomeinen', 8 juli 1969 (nr. 167).
- 161 Notulen MR 17 april 1970.
- 162 Kamerstukken II 1969/70, 10 686, nr. 3.
- 163 Woelderink, *Geschiedenis van de Thesaurie*, p. 222.
- 164 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Huijsmans aan Nelissen en Van der Stee, 17 maart 1972 (nr. 1760).
- 165 Kamerstukken II 1971/72, II 848, nr. 3, p. 9.
- 166 Kamerstukken II 1971/72, II 848, nr. 2, p. 2. Artikel 6, lid 1.
- 167 Zie hiervoor bijvoorbeeld ook: Vondeling, *Nasmaak en voorproef*, p. 43-46.
- 168 Brouwer, 'Zaken rond de troon', p. 141-143; Bosscher, 'De jaren 1946-

- 1970', p. 227; *De Telegraaf*, 26 augustus 1966. Overigens vond Vondeling in zijn eind 1968 uitgegeven politieke memoires de belastingvrijdom voor het koninklijk huis 'nog niet zo'n gekke oplossing'. De opheffing ervan zou allerlei praktische uitvoeringsproblemen oproepen, onder andere met betrekking tot de vraag hoe hoog 'het – echte – inkomen' van het koninklijk huis dan moet zijn. Zie: *Nasmaak en voorproef*, p. 45-46.
- 169 IISG, Archief Tweede Kamerfractie PVDA, inv.nr. 429, Verslag vergadering commissie-Patijn 20 september 1966. De PVDA-fractiecommissie bestond uit R. van den Bergh, C.L. Patijn, H. Peschar, J.H. Scheeps, E.R. Wieldraaijer en H.M. Franssen. Het dossier bevat het verslag van slechts één vergadering, op 20 september 1966. Niet duidelijk is of de commissie vaker bijeen is geweest.
- 170 Archief Raad van State, inv.nr. 1977, Adviesaanvraag minister-president Cals, 10 oktober 1966 (nr. 169712).
- 171 Handelingen II 1966/67, p. 141 en 235-236.
- 172 Archief Raad van State, inv.nr. 1977, Advies Raad van State 15 februari 1967 (nr. 33). Ook het in deze jaren veel geciteerde artikel van Dalhuisen uit 1965, 'De Kroon en de vrijdom van personele lasten', wees afschaffing van de belastingvrijdom vooralsnog af. Het was voor de auteur geen principiële kwestie, maar er waren nog genoeg praktische argumenten om de historisch gegroeide situatie te laten voortbestaan.
- 173 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Van Nispen aan Welter, 17 maart 1967.
- 174 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Notitie Huijsmans voor Witteveen, 13 april 1967 (nr. 44).
- 175 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Notitie H.Th.J.F. van Maarseveen (afdeling grondwetszaken) naar aanleiding van het advies van de Raad van State, 18 april 1967. Van Maarseveen bepleitte het advies slechts ter vertrouwelijke kennisname te overleggen aan de Kamer. Dat gebeurde vervolgens.
- 176 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Brief Van Nispen aan Welter en Notitie Van Nispen voor Zijlstra betreffende Inkomen van de Kroon, beide van 17 maart 1967.
- 177 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12376, Notitie Van Nispen 'Enige losse aantekeningen betreffende de belastingvrijdom van het Koninklijk Huis' voor de commissie belastingvrijdom, 9 januari 1968.
- 178 Zie uitvoeriger: de paragrafen Tableau de la troupe en Impasses en vertragingen.
- 179 Kamerstukken II 1968/69, nr. 10 173, nr. 1.
- 180 Dat wil zeggen: zij had tien officiële bijeenkomsten, waarvan verslagen zijn gemaakt. NA, AZ/KMP, inv.nr. 12370.

- 181 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12371, Nota Simons voor de vergadering van de commissie betreffende artikel 24 Grondwet, 17 januari 1968. De ‘personele lasten’ (niet te verwarren met ‘personele belasting’) waarvoor belastingvrijdom bestond betroffen volgens een opgave van de Belastingdienst van 22 november 1967: inkomstenbelasting, loonbelasting, dividendbelasting, commissarissenbelasting, personele belasting, vermogensbelasting, successierecht en motorrijtuigenbelasting. Niet onder deze personele lasten vielen grondbelasting, zegel- en registratierechten, omzetbelasting en invoerrechten en accijnzen. Zie: NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12376, Hoofd van de afdeling Indirecte belastingen van het ministerie van Financiën aan ‘de secretaris-generaal’ (vermoedelijk Huijsmans), 22 november 1967.
- 182 Tijdens het kabinet-Zijlstra suggereerde minister van Binnenlandse Zaken Koos Verdam deze gedachte al. Zie: Notulen MR 6 januari 1967.
- 183 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12370, Verslag vergadering commissie-belastingvrijdom 24 januari 1968. Verwarrend was het gebruik van de term ‘inkomen’ vanwege de wijze waarop dat begrip werd gebruikt in de toenmalige Grondwet, waar het betrekking had op een vergoeding voor functionele kosten. De commissie zou dan ook voorstellen het begrip ‘inkomen’ in de Grondwet te vervangen door ‘uitkering’.
- 184 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12370, Verslagen vergaderingen commissie-belastingvrijdom 24 januari en 4 december 1968. Over de opvattingen van Van der Hoeven over de monarchie, zie: ‘Monarchie of republiek’.
- 185 NA, AZ/KMP, inv.nr. 12370, Verslag vergadering commissie-belastingvrijdom 13 februari 1968.
- 186 NA, AZ/KMP, inv.nr. 12370, Verslagen vergaderingen commissie-belastingvrijdom 25 april 1968 en 12 maart 1969. De opvattingen van De Pous inzake de belastingvrijdom waren gedeeltelijk gelijk aan die van zijn partijgenoten Beernink en Udink, zo blijkt uit een brief van Udink aan De Pous van 29 oktober 1968 (Archief AZ/KMP, inv.nr. 12381). Zie ook de paragraaf Het inkomensbestanddeel.
- 187 NA, AZ/KMP, inv.nr. 12370, Verslagen vergaderingen commissie-belastingvrijdom 13 februari en 12 maart 1968.
- 188 Het jacht *Piet Hein*, dat toenmalig prinses Juliana en prins Bernhard bij hun huwelijk in 1937 als nationaal geschenk kregen.
- 189 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12370, Verslagen vergaderingen commissie-belastingvrijdom 27 februari en 25 april 1968; inv.nr. 12372, Notitie Kraayenhof ‘Betr. Hare Majesteit de Koningin’, februari 1968. Het dossier bevat soortgelijke overzichten van de vermogens van prins Bernhard en van prinses Beatrix en prins Claus, gedateerd maart 1968. Bij deze overzichten staan overigens geen bedragen vermeld.
- 190 In februari 1969 informeerde Kraayenhof de commissie-Simons (‘Streng

- vertrouwelijk') over de oprichting van de stichtingen: Notitie Kraayenhof in een 'Notitie omtrent enige, door H.M. de Koningin getroffen privaatrechtelijke regelingen ten behoeve van de uitoefening van de Koninklijke waardigheid door het Huis Oranje-Nassau', in: NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12372.
- 191 Zie het verslag van de commissie-Simons (Kamerstukken II 1968/69, 10 173, nr. 2, p. 3-4). Dat interen zou met terugwerkende kracht vanaf 1966 worden rechtgezet vanaf de inwerkingtreding van het (gewijzigde) wetsontwerp 8683.
- 192 NA, AZ/KMP, inv.nr. 12370, Verslagen vergaderingen commissie-belastingvrijdom 27 februari en 25 april 1968.
- 193 Kamerstukken II 1968/69, nr. 10 173, nr. 1, p. 5.
- 194 Handelingen II 1979/80, p. 5292, 5460 en 5464 en Kamerstukken II 1979/80, 16 183, nr. 8. In 1963 was al de stichting Regalia van het Huis Oranje-Nassau opgericht, maar deze werd in 1968 min of meer vervangen door de stichting Kroongoederen.
- 195 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12368, Samenvatting bespreking commissie-Simons met Grapperhaus op 22 oktober 1968. inv.nr. 12381, Samenvatting bespreking commissie-Simons met Grapperhaus, 22 oktober 1968. Bij deze bespreking was Van der Hoeven afwezig.
- 196 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12368, Grapperhaus aan Simons, Van der Hoeven en De Pous, 7 november 1968.
- 197 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12370, Verslag vergadering commissie-belastingvrijdom 14 november 1968.
- 198 Kamerstukken II 1968/69, 10 173, nr. 1 en 2. De navolgende alinea's van deze paragraaf zijn, hetzij anders geannoteerd, alle gebaseerd op het rapport.
- 199 Voor de vele gegevens afkomstig van buitenlandse hoven, zie: NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12367.
- 200 NA, AZ/KMP, inv.nr. 12370, Nota-Simons, p. 8, en Verslagen vergaderingen commissie-belastingvrijdom 24 januari en 13 februari 1968. Uiteindelijk viel het vaststellen van de belastingaanslag van de leden van het koninklijk huis toe aan de inspecteur-generaal der Belastingen. Volgens de journalist H.A. van Wijnen, die zich begin jaren zeventig in de materie heeft verdiept, krijgt de minister van Financiën het dossier niet onder ogen. Zie: *Van de macht des Konings*, p. 154.
- 201 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 6860, Dagboekantekeningen Van Nispen, 6 en 7 november 1967; Notulen MR 19 januari 1968; Archief AZ/KMP, inv.nr. 6358, Nota Van Nispen, 24 januari 1968.
- 202 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12370, Verslag vergadering commissie-belastingvrijdom 25 april 1968.

- 203 Kamerstukken II 1968/69, 10 173, nr. 2, p. 7.
- 204 KDC, Archief Cals, inv.nr. 64, Verslagen van de commissie ad hoc, 10 en 30 mei 1969. Cals vond de noodzaak van tweederdemeerderheid overdreven. Op zijn exemplaar van de notulen van 10 mei noteerde hij: 'Er wel meer (en veel belangrijker) nationale zaken!'.
- 205 Belinfante kwam na zijn vlucht naar Engeland in juni 1940 in dienst van Justitie, en bleef dat vervolgens. Zie: Verburg, *Geschiedenis van het ministerie van Justitie*, p. 401.
- 206 NA Justitie/Directie Wetgeving, Wettendossiers, inv.nr 1124, Belinfante aan Polak, 12 mei 1969. Belastbaar inzake de vermogensbelasting waren, volgens Belinfante, nog slechts 'het rentedragende deel van het vermogen, en voorts – misschien – voor de [inkomstenbelasting, de personele belasting en de motorrijtuigenbelasting] enige onbeduidende inkomens- en vermogensbestanddelen.' Belinfante bepleitte nog een deel van de uitzonderingen 'globaal' in het grondwetsartikel op te nemen. 'Dat vermindert het gevaar dat bij de behandeling van het ontwerp van de – gewone – wet, houdende uitzonderingen op de belastingplicht, door amendering een onaanvaardbare toestand tevoorschijn komt.'
- 207 NA Justitie/Directie Wetgeving, Wettendossiers, inv.nr 1124, Bok aan Polak, 16 mei 1969.
- 208 NA, Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Nota Kronenberg aan Witteveen, 13 mei 1969.
- 209 Notulen MR 13 juni 1969.
- 210 Kamerstukken II 1968/69, nr. 10 173, nr. 1.
- 211 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7023, Van Nispen aan de commissie-Belastingdienst, 24 juni 1969.
- 212 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering Contactcommissie 11 juli 1969.
- 213 KDC, Archief Cals, inv.nr. 66, Notulen staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, 12 juni 1969; *Tweede rapport van de staatscommissie*, p. 131-134.
- 214 NA, Geheim Archief Kabinet der Koningin, inv.nr. 13741, De Jong aan koningin Juliana, 3 september 1969. In een bijgevoegd briefje staat een handgeschreven commentaar van de koningin: 'M.i. kan ik onmogelijk voor deze aanleiding een decoratie verlenen!'.
- 215 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5824, Samenvatting van het besprokene op zaterdag 20 september 1969, Huis ten Bosch.
- 216 Notulen MR 26 september 1969.
- 217 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7022, Handgeschreven notitie Van Nispen aan De Jong 1 oktober 1969, met antwoord De Jong.
- 218 NA, Archief Justitie/Directie Wetgeving, Wettendossiers, inv.nr. 1124, De

- Jong aan alle ministers, 10 oktober 1969 (nr. 185608).
- 219 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12450, Simons aan Van Nispen, 15 januari 1970, en Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, 'Aantekeningen inzake een concept nopens belastingvrijdom van leden van het Koninklijk Huis'. Het door Simons becommentarieerde stuk betrof vrijwel zeker het derde concept van de memorie van toelichting.
- 220 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering contactcommissie 23 januari 1970.
- 221 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering contactcommissie 13 februari 1970.
- 222 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering contactcommissie 20 februari 1970.
- 223 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 11152, Notitie Van Nispen voor De Jong betreffende Herziening financieel statuut koninklijk huis met ingang van 1 januari 1971, 12 maart 1970.
- 224 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5822, Nota Huijsmans voor Witteveen, 13 maart 1970 (nr. 1036).
- 225 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Notitie Huijsmans voor Van Ravestijn, Kronenberg en Van der Poel, 18 maart 1970 (nr. 1040).
- 226 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3011, Grapperhaus aan de minister-president, ter behandeling in de ministerraad, 18 maart 1970.
- 227 KDC, Archief Cals, inv.nr. 168, Conclusies van de bespreking op 19 maart 1970; NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3011, Notitie Huijsmans voor Kronenberg, Van Ravestijn en Van der Poel, 23 maart 1970 (nr. 1046).
- 228 Notulen MR 20 maart 1970.
- 229 Notulen MR 26 maart 1970.
- 230 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12376, Conclusies van het besprokene op dinsdagmorgen 7 april 1970 inzake het grondwetsartikel over de belastingvrijdom van het koninklijk huis.
- 231 Zie ook de paragraaf Impasses en vertragingen, en: Brouwer en Van Merriënboer, *P.J.S. de Jong*, p. 25-253, Scholten, *Mooie Barend*, p. 432-433, Wit-huis, *Juliana*, p. 653-655.
- 232 KDC, Archief Cals, inv.nr. 168, Conclusies van het besprokene op vrijdag 10 april 1970 inzake het grondwetsartikel over de belastingvrijdom van het koninklijk huis. De andere commissievoorzitter, Cals, bevond zich op dat moment in Japan.
- 233 Notulen MR 10 april 1970.
- 234 Notulen MR 17 april 1970.
- 235 Kamerstukken II 1969/70, 10 683, nr. 2.

## 262 HET INKOMEN VAN DE KONING

- 236 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3011, Notitie Huijsmans voor Kronenberg, Van Ravestijn en Van der Poel, 23 maart 1970 (nr. 1046). Eerder werd in de commissie-Simons ten aanzien van de 'betekenis' van de belastingvrijdom bedragen van 1,2 à 1,5 miljoen genoemd. Zie: Archief AZ/KMP, inv.nr. 12370, Verslag vergadering commissie-belastingvrijdom 25 april 1968.
- 237 Op het in het archief van Financiën teruggevonden exemplaar van de notitie voor De Jong (zie de volgende noot) is toegevoegd 'à 1 ½'. De eerder door Huijsmans gemelde 1,2 miljoen zit daartussen.
- 238 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3011, Van Nispen en Huijsmans, Notitie voor De Jong over de inkomensbestanddelen in de grondwettelijke uitkeringen, 26 april 1970.
- 239 Zie ook hoofdstuk 1 van dit rapport.
- 240 Handelingen II 1970/71, p. 561-562. Zie ook hoofdstuk 1.
- 241 Handelingen I 1970/71, p. 191.
- 242 Handelingen II 1971/72, p. 1678 en 1990.
- 243 Handelingen I 1971/72, p. 346.
- 244 Handelingen II 1966/67, p. 141. Zie ook: Vondeling, *Nasmaak en voorproef*, p. 45, die schrijft over de gevolgen van de afschaffing van de vrijdom van belasting: 'Men moet dan echter wel bedenken dat bij afschaffing [van de belastingvrijdom] een ander, niet minder groot probleem opduikt: wat moet het – echte – inkomen van de Koninklijke familie zijn. De Koningin, de Prins en de Kroonprinses en haar man kunnen het werk, dat wij van hen in 's lands belang vragen toch niet voor niets doen als een soort (reuzegrote) erebaan?'
- 245 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Den Uyl aan De Jong, 9 februari 1968/7maart 1968, p. 2.
- 246 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12376, Van Nispen, 'Enige losse aantekeningen betreffende de belastingvrijdom van het Koninklijk Huis', 9 januari 1968.
- 247 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12370, Verslag vergadering commissie-belastingvrijdom 24 januari 1968, p. 2; Verslag vergadering 14 november 1968, p. 3.
- 248 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12370, Verslag vergadering commissie-belastingvrijdom 24 januari 1968, p. 3; Verslag vergadering 4 december 1968, p. 1; Vgl. Verslag vergadering 25 april 1968, p. 2.
- 249 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12370, Verslag vergadering 4 december 1968, p. 3.
- 250 Kamerstukken II 1968/69, 10173, Rapport van de commissie-belastingvrijdom, 22 april 1969, p. 4.
- 251 Zie bijvoorbeeld NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3010,

- Conceptnotitie van Van Nispen, 'Kroondomeinen en belastingvrijdom', 10 februari 1969; NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Notitie van Kronenberg, betreffende het advies inzake belastingvrijdom koninklijk huis, 13 mei 1969, p. 1-2; NA, Archief Binnenlandse Zaken/Bureau Juridisch Adviseur, inv.nr. 36, Memorandum van Wildenbos met conceptbrief voor de ministerraad, te ondertekenen door de premier, opgesteld door Van Nispen, 11 juni 1969.
- 252 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5824, 'Samenvatting van het besprokene op zaterdag 20 september 1969 te Huis ten Bosch', 3 oktober 1969, p. 5.
- 253 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering contactcommissie 2 oktober 1969.
- 254 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5824, 'Samenvatting van het besprokene op zaterdag 20 september 1969 te Huis ten Bosch', 3 oktober 1969, p. 5.
- 255 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12370, Verslag vergadering commissie-belastingvrijdom 4 oktober 1968.
- 256 Dit 'in verband met fluctuerende uitgaven en met het oog op een vergoedingselement voor een permanente functie'. Ook 'het pensioenelement' voerde hij daarbij aan. NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12370, Verslag vergadering commissie-belastingvrijdom 4 december 1968, p. 3.
- 257 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering stuurgroep 1 oktober 1968, p. 4.
- 258 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12381, Udink aan De Pous, 29 oktober 1968. Hij schreef ook nog dat Beernink meende dat het mogelijk zou zijn om voor vermogensbestanddelen, zoals juwelen e.d., 'een stichting te maken teneinde deze op deze wijze buiten de vermogensbelasting te houden.'
- 259 NA, Archief Justitie/Directie Wetgeving, Wettendossiers, inv.nr. 1124, Belinfante, 17 maart 1969. In dezelfde brief schreef hij over 'belastingvrijdom': 'als men deze wil wijzigen'.
- 260 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering contactcommissie 11 juli 1969, p. 3.
- 261 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7022, Notitie De Jong aan de ministers over 'Financiële verhouding van het Koninklijk Huis en Rijk' (nr. 185608) voor de ministerraad, 10 oktober 1969. Ook in: Archief AZ/KMP, inv.nr. 11152.
- 262 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 11152, Notitie Van Nispen voor De Jong betreffende Herziening financieel statuut koninklijk huis met ingang van 1 januari 1971, 12 maart 1970.
- 263 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 11204, Biesheuvel, 14 maart 1972. Weggelaten uit het citaat: 'naast het bedrag voor niet-declarabele functionele kosten'.
- 264 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12370, Verslag vergadering commissie-belastingvrijdom 4 december 1968, p. 2 en 3.
- 265 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12370, Verslag vergadering commissie-belastingvrijdom 27 februari 1969, p. 2.
- 264 HET INKOMEN VAN DE KONING

- 266 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Simons aan Van Nispen, 15 januari 1970, met 'Aantekeningen inzake een concept nopens belastingvrijdom van leden van het Koninklijk Huis'.
- 267 Met 'inkomen' bedoelde hij het grondwettelijke inkomen, dat was bestemd voor de vergoeding van functionele kosten. Notulen MR 7 november 1969, p. 26.
- 268 Notulen MR 7 november 1969, p. 26.
- 269 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5822, Notitie Huijsmans voor Kronenberg, Van Ravestijn en Van der Poel, 23 maart 1970 (nr. 1046).
- 270 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12454, Vergadering contactcommissie 13 februari 1970, p. 4.
- 271 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3011, Notitie Huijsmans voor Witteveen inzake Herziening financieel statuut koninklijk huis (nr. 1077).
- 272 Huijsmans schreef in de notitie dat Van Nispen mede uit ging van de gedachte dat 'de bepaling van de hoogte van het inkomensbestanddeel toch zou moeten worden afgewogen tegen de consequenties van de gedeeltelijke opheffing van de belastingvrijdom enerzijds en de toch altijd nog als functionele kosten te beschouwen uitgaven welke ook in het nieuwe systeem voor rekening van H.M. zouden blijven.' NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 1082, Notitie Huijsmans aan Witteveen, z.d. [21 april 1970] (nr. 1082).
- 273 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 1082, Notitie Huijsmans aan Witteveen, z.d. [21 april 1970] (nr. 1082).
- 274 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering contactcommissie 26 maart 1970.
- 275 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12454, Verslag vergadering contactcommissie 12 januari 1970, p. 2-3.
- 276 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12454, Verslag vergadering contactcommissie 23 januari 1970, p. 4.
- 277 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, 'Eerste concept' van de nota 'Het inkomensbestanddeel in de uitkeringen uit de schatkist aan de leden van het Koninklijk Huis', 9 februari 1970. De definitieve versie van deze nota is in de archieven niet aangetroffen.
- 278 Kronenberg had afgeleid uit 'het concept van de toelichting op het wetsontwerp inzake het inkomen van de Kroon in 1971/1972' dat 'op basis van het huidige loon- en prijspeil' aan de koningin zou worden betaald door het Rijk 1) via declaraties 4,3 miljoen gulden voor personeels- en overige kosten en 2) via de uitkeringen inclusief de opbrengst uit het Kroondomein: 1,8 miljoen gulden voor personeelskosten en 'element overige kosten'. Dus bij elkaar 6,1 miljoen. NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting,

- inv.nr. 3013, 'Eerste concept' van de nota 'Het inkomensbestanddeel in de uitkeringen uit de schatkist aan de leden van het Koninklijk Huis', 9 februari 1970.
- 279 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Eerste concept van de nota 'Het inkomensbestanddeel in de uitkeringen uit de schatkist aan de leden van het Koninklijk Huis', 9 februari 1970.
- 280 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Eerste concept van de nota 'Het inkomensbestanddeel in de uitkeringen uit de schatkist aan de leden van het Koninklijk Huis', 9 februari 1970.
- 281 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Eerste concept van de nota 'Het inkomensbestanddeel in de uitkeringen uit de schatkist aan de leden van het Koninklijk Huis', 9 februari 1970.
- 282 Ervan uitgegaan wordt dat deze nota (12 februari) dezelfde is, maar dan in definitieve versie, van de hierboven besproken nota van drie dagen ervoor (9 februari). Maar, zoals eerder opgemerkt, de 12 februari-versie is in het archief niet aangetroffen, waardoor noch met zekerheid kan worden vastgesteld *of* het dezelfde nota is noch, als dat het geval is, in hoeverre deze afweek van het concept.
- 283 Kronenberg lichtte in zijn nota van 9 februari 1970 toe waaraan te denken viel bij uitgavenposten die ook gemaakt zouden zijn indien er geen sprake was van een koninklijke functie: 1) diverse posten t.b.v. de eigen huishouding (80.000 gulden), 2) een deel van de uitgaven met persoonlijk karakter (26.000 gulden) en 3) een deel van de personeelskosten, bijv. voor vier personen plus bijkomende kosten (80.000 gulden). Voor een nadere uitleg van de genoemde 200.000 gulden: zie de paragraaf Transparantie over uitgaven 'naar eigen goedvinden'.
- 284 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12454, Verslag vergadering contactcommissie 13 februari 1970, p. 3-4.
- 285 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12454, Verslag vergadering contactcommissie 20 februari 1970, p. 4.
- 286 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 11152, Notitie Van Nispen voor De Jong betreffende Herziening financieel statuut koninklijk huis met ingang van 1 januari 1971 (197), 12 maart 1970.
- 287 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5822, Nota Huijsmans voor Witteveen, 13 maart 1970 (nr. 1036).
- 288 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Notitie van Huijsmans, 18 maart 1970.
- 289 Vondeling, *Nasmaak en voorproef*, p. 45.
- 290 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5822, Notitie van Huijsmans, 23 maart 1970.
- 291 De Jong bezocht Van Nispen en verzocht hem 'met klem' om Biesheuvel

- ‘aan te raden vóór de indiening’ van het wetsontwerp over het inkomen van de Kroon ‘de fractievoorzitters van de regeringspartijen te informeren en eventueel nog met het Seniorenconvent te spreken’. NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 11270, 2 mei 1972.
- 292 De andere inkomenscomponenten, ten eerste voor ‘personeelskosten’ en ten tweede voor ‘overige kosten’ werden in het wetsontwerp 10 685, dat betrekking zou hebben op het ‘grondwettelijk inkomen’ in de jaren 1971 en 1972, gesteld op respectievelijk 950.000 en 995.000 gulden. In dit laatste bedrag zat een post ‘uitgaven van de Koningin met persoonlijk karakter’ à 275.000 gulden alsook ‘diverse kosten ten behoeve van de eigen huishouding’ à 85.000 gulden. Wellicht werd hierop gedoeld toen men sprak over privé-uitgaven. Kamerstukken II 1969/70, nr. 3, p. 5. Dit wetsontwerp werd op 4 juni 1970 bij de Kamer ingediend.
- 293 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering contactcommissie 26 maart 1970.
- 294 Zie de correctie van Kraayenhof in het verslag van de vergadering van de contactcommissie van 9 april 1970: NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013: ‘de thesaurier [is] de aangewezen man [...] om de nodige gegevens te kunnen verschaffen, waarbij bepaalde uitgaven zouden kunnen worden gedekt met een verklaring van een accountant’.
- 295 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering contactcommissie 26 maart 1970.
- 296 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering contactcommissie 9 april 1970.
- 297 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Notitie van Huijsmans, 16 april 1970.
- 298 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Notitie van Huijsmans, 16 april 1970; NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 1082, Notitie van Huijsmans z.d. [21 april 1970], nr. 1082; NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Notitie voor bespreking Hare Majesteit met minister-president op 20 april 1970.
- 299 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 1082, Notitie van Huijsmans, z.d. [21 april 1970], nr. 1082
- 300 NA, Archief AZ/KMP inv.nr. 6860, Dagboekantekeningen Van Nispen, 26 april 1970. In de ministerraad van 24 april meldde De Jong dat het punt van het inkomensbestanddeel voor de leden van het koninklijk huis nog steeds open stond. De contactcommissie Hof-Rijk zou met een voorstel komen.
- 301 Van Nispen en Huijsmans schatten de actuele ‘betekenis van de belastingvrijdom’ op ongeveer 1 miljoen gulden. Dat was tevens, zo schreven zij, ‘de tegenpost voor verschillende indirecte kosten aan het Koning-

schap verbonden', zoals plechtigheden, geboorten, dopen huwelijken enzovoorts.

- 302 Precies zo had Kraayenhof het aan het begin van de maand (9 april) al voorgesteld, toen de gedachten van Van Nispen en in iets mindere mate ook die van Huijsmans nog in de richting gingen van het wél onderbrengen van uitgaven voor incidentele uitgaven in het inkomensbestanddeel.
- 303 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3011, Van Nispen en Huijsmans, Notitie voor De Jong over de inkomensbestanddelen in de grondwettelijke uitkeringen, 26 april 1970.
- 304 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Notitie Huijsmans voor Witteveen (nr. 1094), 28 april 1970. Voor een nadere uitleg van de genoemde 200.000 gulden: zie de paragraaf Transparantie over uitgaven 'naar eigen goedvinden'.
- 305 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Notitie Huijsmans voor Kronenberg, Van Ravestijn en Van de Poel [staatssecretaris CRM], 28 april 1970 (nr. 1096).
- 306 Met welke uitgaven 'voor de vaststelling van de over het privé-inkomen verschuldigde belasting rekening zal worden gehouden'. Kamerstukken II 1968/69, 10 173, nr. 1, p. 4.
- 307 Kamerstukken II 1969/70, 10 683, nr. 3, p. 7. Opmerkelijk is dat in andere Kamerstukken werd gesuggereerd dat ook de commissie-belastingvrijdom van mening was geweest dat functionele uitgaven met een incidenteel karakter door het Rijk vergoed zouden moeten worden. Vergelijk Kamerstukken II 1969/70, 10 685, nr. 3, p. 7 en Kamerstukken II 1971/72, II 848, nr. 3, p. 4, voetnoot 3 met de paragrafen 6, 7, 8 en 11 van het rapport van de commissie-belastingvrijdom (Kamerstukken II 1968/69, 10 173, nr. 1, p. 3-6).
- 308 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Advies Raad van State nr. 3c, 20 mei 1970.
- 309 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12453, Aantekeningen Van Nispen gesprek met Kraayenhof, Van Lynden en Huijsmans op 26 juni 1968.
- 310 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7022, Zakelijk verslag vergadering stuurgroep 1 oktober 1968.
- 311 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7022, Van Nispen aan De Jong, 29 mei 1968.
- 312 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5820, Notitie Huijsmans voor Witteveen (nr. 237), 24 oktober 1967.
- 313 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 6860, Dagboek aantekeningen Van Nispen, 6 en 7 november 1967.
- 314 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Van Nispen aan Welter, 17 maart 1967.
- 315 Notulen Ministerraad 27 juli, 1, 8 en 15 september en 3 november 1967; NA,

- Archief Financiën/KD, inv.nr. 5820, Notitie Huijsmans voor Witteveen (nr. 237), 24 oktober 1967. Na de afzegging van Zijlstra benaderde De Jong diens voorganger Marius Holtrop. Deze kon na het besluit om de commissie samen te stellen uit de staatscommissie-Cals/Donner worden afgebeeld.
- 316 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 6860, Dagboek aantekeningen Van Nispen, 6 en 7 november 1967.
- 317 Vondeling, *Nasmaak en voorproef*, p. 46.
- 318 Notulen Ministerraad 3 november 1967; Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Conclusies bespreking 1 november over Inkomen Kroon en Kroongoederen en Notitie Van Nispen voor De Jong over uitkomst ministerieel overleg Inkomen Kroon 1 november 1967 (nr. 51); Archief AZ/KMP, inv.nr. 6860, Dagboek aantekeningen Van Nispen, 6 en 7 november 1967; KDC, Archief De Jong, inv.nr. 128, Politiek dagboek, 20 november 1967; NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Kronenberg, Verslag bespreking ontwerp van wet verhoging Inkomen Kroon op 11 december 1967.
- 319 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5820, Notitie Huijsmans voor Witteveen, 24 oktober 1967 (nr. 237).
- 320 Van Wijnen, *Van de macht des Konings*, p. 215-216.
- 321 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Ruppert aan koningin Juliana, 5 februari 1968.
- 322 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7028, Advies Raad van State no. 25, 7 februari 1968; Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Chronologisch overzicht Van Nispen, 29 mei 1968. Van Nispen legde een direct verband tussen het voorstel van Ruppert van 5 februari en het advies van de Raad van State.
- 323 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag stuurgroep 23 februari 1968.
- 324 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 6860, Dagboek aantekeningen Van Nispen, 25 februari 1968.
- 325 Brouwer en Van Merriënboer, *P.J.S. de Jong*, p. 248 (gebaseerd op: KDC, Archief De Jong, inv.nr. 128, Politiek dagboek, 26 februari 1968).
- 326 KDC, Archief De Jong, inv.nr. 128, Politiek dagboek, 1, 4 en 6 maart 1968.
- 327 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7028, Den Uyl aan De Jong, 9 februari 1968.
- 328 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Den Uyl aan De Jong, 9 februari/7 maart 1968.
- 329 KDC, Archief De Jong, inv.nr. 128, Politiek dagboek, 10 maart 1968.
- 330 KDC, Archief De Jong, inv.nr. 128, Politiek dagboek, 11 en 14 maart 1968.
- 331 KDC, Archief De Jong, inv.nr. 128, Politiek dagboek, 18 maart 1968.
- 332 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7028, Aantekening van de minister-president nr. 13, 10 april 1968.

- 333 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 6860, Dagboek aantekeningen Van Nispen, 3 maart 1968.
- 334 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag stuurgroep 29 maart 1968.
- 335 Op 29 april ging ook de koningin hiermee akkoord (Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Aantekening MP nr. 14, 29 april 1968), op 3 mei 1968 de ministerraad. Zie ook NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7028, Aantekening De Jong, 19 april 1968 (voorberekening De Jong met Witteveen, Polak, Beernink en Schut).
- 336 Ook de Raad van State adviseerde het aantal zomer- en winterpaleizen terug te brengen tot drie. Zie: Archief Raad van State, Advisering wetsontwerp 8683, 15 februari 1967 (nr. 33).
- 337 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7049, Aantekening van de MP, 10 april 1968 (nr. 13).
- 338 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7049, Aantekening van de MP, 10 april 1968 (nr. 13), en inv.nr. 7028, Aantekening Van Lynden, 7 april 1968.
- 339 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7028, Aantekening van De Jong, 19 april 1968, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Aantekening MP nr. 14, 29 april 1968; Archief AZ/KMP, inv.nr. 7022, Van Nispen aan Huijsmans, 1 mei 1968.
- 340 Het verslag van de bespreking tussen koningin Juliana, De Jong, Beel en Van Lynden op 29 april 1968 ontbreekt in het Archief AZ/KMP. In het KHA, Archief Grootmeester is een exemplaar van het verslag aangetroffen.
- 341 Zie de handgeschreven notities van Van Nispen, bedoeld voor De Jong, in reactie op het verslag van Van Lynden van de bespreking op Huis ten Bosch op 29 april 1968, in: NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12445. Op 27 mei verzocht Van Lynden aan De Jong het verslag te 'te beschouwen als niet te zijn geschreven'. Volgens Van Lynden had de bespreking op 15 mei overigens een 'gemoedelijke sfeer'. (Archief AZ/KMP, inv.nr. 12445, Van Lynden aan De Jong, 27 mei 1968.) Van Nispen somde zijn grieven nog eens op in een lange brief van 2 juni 1968 (Archief AZ/KMP, inv.nr. 12445).
- 342 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Chronologisch overzicht Van Nispen, 29 mei 1968.
- 343 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 6860, Dagboek aantekeningen Van Nispen, 25 mei 1968.
- 344 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12445, Notities Van Nispen met 'enige verduidelijkingen' [ca. 22 mei 1968].
- 345 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12445, Van Nispen aan de leden van de contactcommissie, 24 mei 1968.
- 346 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12445, Van Lynden aan Van Nispen, 24 mei 1968.

- 347 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12445, Van Nispen aan Van Lynden, 2 juni 1968.
- 348 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12444, Handgeschreven dagboeknotities Van Nispen inzake inkomen van de Kroon vanaf 21 mei 1968; inv.nr. 7028, Notitie Van Nispen 4 juni 1968; inv.nr. 12445, Huijsmans aan Van Nispen, 18 juni 1968; Archief Financiën/KD, inv.nr. 5820, Notitie Huijsmans inzake gesprek met Kraayenhof op 31 mei 1968. Kraayenhof wilde Huijsmans niet zeggen wie deze 'bewindsman' was. De geraadpleegde documentatie heeft evenmin duidelijk gemaakt welke minister van het kabinet-De Jong het hier betrof.
- 349 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12445, Van Lynden aan Van Nispen, 17 juni 1968.
- 350 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5820, Notitie Huijsmans inzake gesprek met Kraayenhof op 31 mei 1968; Archief AZ/KMP, inv.nr. 12445, Huijsmans aan Van Nispen, 5 juni 1968 (nr. 457).
- 351 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12452, Kraayenhof aan Van Nispen, 4 juni 1968; inv.nr. 12367, Aantekening Van Nispen gesprek met Huijsmans op 11 juni 1968; inv.nr. 7025, Van Nispen aan Kraayenhof, 19 juni 1968.
- 352 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12453, Aantekeningen Van Nispen van een gesprek met Kraayenhof, Van Lynden en Huijsmans op 26 juni 1968.
- 353 Notulen MR 24 mei 1968.
- 354 Notulen MR 13 september 1968.
- 355 NA, Archief Fin/KD, inv.nr. 5818, 'Concept voor een passage in een gezamenlijke nota aan de Minister betreffende behandeling financiële verhouding Koninklijk Huis – Rijk in de Ministerraad'.
- 356 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 6860, Dagboekantekeningen Van Nispen, 23 maart 1969; inv.nr. 7022, Memorandum Van Nispen aan De Jong, 24 maart 1969 (nr. 148).
- 357 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 11152, Van Nispen aan De Jong, Notitie naar aanleiding van brieven Ruppert en Polak, 9 april 1969.
- 358 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7055, Notitie Van Nispen (nr. 167) voor De Jong over 'Herzieningen met betrekking tot de Kroondomeinen', 8 juli 1969.
- 359 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 7022 en 7055, Van Nispen aan Huijsmans, 19 augustus 1969.
- 360 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering contactcommissie 26 maart 1970.
- 361 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Tekstvoorstel memorie van toelichting, 20 februari 1970 en Notitie Huijsmans voor Van Ravestijn, Kronenberg en Van der Poel, 18 maart 1970 (nr. 1040); Notulen MR 20 maart 1970; Archief Financiën/KD, inv.nr. 5822, Notitie Huijs-

- mans voor Kronenberg, Van Ravestijn en Van der Poel, 23 maart 1970 (nr. 1046); NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3011, Notitie Huijsmans voor Witteveen, 16 april 1970 (nr. 1077).
- 362 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Notitie Huijsmans voor Witteveen (nr. 1094), 28 april 1970.
- 363 Notulen MR 29 mei 1970. De wetsontwerpen waren begin april, om geen tijd te verliezen, al ‘ondershands’ naar de Raad gestuurd. Zie: Notulen MR 3 april 1970.
- 364 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5822, Notitie Huijsmans voor Witteveen, 20 november 1970 (nr. 1265).
- 365 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5822, Notitie Huijsmans voor Witteveen, 20 november 1970 (nr. 1265).
- 366 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5822, Notitie Huijsmans voor Witteveen, 20 november 1970 (nr. 1265).
- 367 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5824, Notitie Huijsmans inzake telefoongesprek met Notenboom, 8 september 1970 (nr. 1186).
- 368 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5822, Van Tets aan Van Ravestijn, 28 augustus 1970.
- 369 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5822, Witteveen aan koningin Juliana, 18 september 1970.
- 370 In het archief AZ/KMP, inv.nr. 12457, zit een versie van dit memorandum (‘enige notities [...] ter verduidelijking van de wensen van Hare Majesteit ten aanzien van de te verwachten veranderingen op Het Loo [...] een en ander mede ter informatie van de nieuwe regering’) dat, getuige het begeleidend schrijven van de koningin, op 19 september is nagestuurd. Een versie van het origineel (gedateerd 17 september 1970), tekstueel hieraan identiek, bevindt zich in het archief van de grootmeester in het Koninklijk Huisarchief.
- 371 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5822, Notitie Huijsmans voor Witteveen, 20 november 1970 (nr. 1265).
- 372 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12445, F.M. de Graaff aan Witteveen, 17 november 1970 en Huijsmans aan Van Nispen, 20 november 1970; Archief Financiën/KD, inv.nr. 5822, Notitie Huijsmans aan Van Ravestijn en Van der Poel, 19 november 1970 (nr. 1260) en Notitie Huijsmans voor Witteveen, 20 november 1970 (nr. 1265).
- 373 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3011, Huijsmans aan Grapperhaus, 7 december 1970.
- 374 NA, Archief Financiën/KD, inv.nr. 5824 en 5831, De Jong aan koningin Juliana, 4 december 1970. Verwijzing naar de brief in: NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12454, Verslag vergadering contactcommissie 12 februari 1971.
- 375 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 6860, Dagboekantekeningen Van Nispen, ongedateerd (vermoedelijk 15 december 1970).
- 272 HET INKOMEN VAN DE KONING

- 376 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 6860, Dagboek aantekeningen Van Nispen, 10 januari 1971.
- 377 Kamerstukken I 1970/71, 10 686, nrs. 120, 120a en 120b; Handelingen I 1970/71, p. 851-853; NA, Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3011, Huijsmans aan Grapperhaus, 7 december 1970; Archief Financiën/KD, inv.nr. 5822, Aantekening Van der Poel voor Huijsmans, 16 december 1970.
- 378 Op 22 december 1971 ging de Tweede Kamer akkoord met dit wetsontwerp II 303, op 88 februari 1972 ook de Eerste Kamer. Zie: Handelingen II 1971/72, p. 1678-1680 en 1990 (5 PVDA-leden stemden tegen) en Handelingen I 1971/72, p. 346.
- 379 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Huijsmans aan Nelissen en Van der Stee, 17 maart 1972 (nr. 1760).
- 380 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 12454, Verslag vergadering contactcommissie 18 januari 1972.
- 381 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Notitie Huijsmans inzake vaststelling uitkering prins Bernhard, 23 februari 1972 (nr. 1729).
- 382 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Notitie Huijsmans inzake vaststelling uitkering prins Bernhard, 23 februari 1972 (nr. 1729).
- 383 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering contactcommissie 25 februari 1972.
- 384 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Huijsmans aan Van Nispen, 25 februari 1972 (nr. 1733).
- 385 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Huijsmans aan Van Nispen, 29 februari 1972 (nr. 1742).
- 386 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 11149, Handgeschreven briefje Van Nispen aan Huijsmans, 1 maart 1972. Deze bijdrage in het 'huishouden' kwam uiteindelijk op 25.000 gulden. Zie: Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Notitie Huijsmans voor Van der Poel, 14 maart 1972 (nr. 1759).
- 387 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering contactcommissie 7 maart 1972.
- 388 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering contactcommissie 7 maart 1972.
- 389 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Notitie Huijsmans voor Van der Poel, 14 maart 1972 (nr. 1759), Huijsmans aan Nelissen en Van der Stee, 17 maart 1972 (nr. 1760), Verslag vergadering contactcommissie 14 maart 1972. Behulpzaam was de overheveling van de personele kosten voor de piloot die tot voor kort in dienst was van prins Bernhard naar de begroting van Verkeer en Waterstaat (à 40.000 gulden). Het Rijk (ministerie van Defensie) betaalde eerder ook de salariskosten van de piloot. Zie ook: Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Notitie

- B. Reuser (ministerie van Verkeer en Waterstaat) voor Kronenberg, 17 maart 1972; Verslag vergadering contactcommissie 27 maart 1972; Notitie Huijsmans voor Kronenberg, 28 maart 1972 (nr. 1767); Verslagen vergaderingen contactcommissie 13 april en 12 mei 1972; Notitie Huijsmans voor Kronenberg, 28 maart 1969 (nr. 1767).
- 390 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Biesheuvel aan alle ministers, 14 maart 1972 (wetsontwerp zonder de uitkeringsbedragen van prins Bernhard); Notulen MR 24 maart 1972.
- 391 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Notitie Huijsmans aan Van der Poel/Den Boer en Kronenberg, 29 maart 1972 (nr. 1770).
- 392 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Notitie Huijsmans via Van der Stee aan Nelissen, 15 mei 1972 (nr. 1801).
- 393 Handelingen II 1972, p. 678-684, 685-688 en 728; Handelingen I 1972, p. 256. Zie ook Hoofdstuk 1.
- 394 Notulen MR 21 augustus 1972.
- 395 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3013, Verslag vergadering contactcommissie 7 april 1972. Zie voor de voorgeschiedenis: Wituhs, *Juliana*, p. 653-655; Brouwer en Van Merriënboer, *P.J.S. de Jong*, p. 250-253.
- 396 NA, Archief Financiën/DG Rijksbegroting, inv.nr. 3012, Notitie Huijsmans voor Gritter, 19 september 1972 (nr. 1940); Boersma en Terlingen, *Wat ik nog zeggen wilde*, p. 59.
- 397 Notulen MR 13 oktober 1972; Kamerstukken II 1972, II 848, nr. 7 en 8.
- 398 Kamerstukken II 2001/02, 28 223. Zie verder: Van Poelgeest, “Een onderwerp van zoo teederen aard”; Van den Berg, ‘Koninklijk Huis te ruim omschreven’, p. 22-26.

### Hoofdstuk 3

- 1 Bovend'Eert e.a., *Grondwet*, p. 93-94.
- 2 De Koning vervult twee hoofdfuncties. Hij is staatshoofd, welke functie niet in de Grondwet is vastgelegd, en hij is deel van de regering, welke functie in artikel 42, eerste lid, Grondwet is verankerd. Zie Handelingen II 1980/81, p. 2618; Kortmann, *Constitutioneel recht*, p. 161 en verder.
- 3 Voor zover de Koning buiten het kader van de regering handelt, ontbreekt het ministeriële contraseign van artikel 47 Grondwet.
- 4 Bovend'Eert e.a., *Grondwet*, p. 89-90.
- 5 Kamerstukken II 2010/11, 32 791, nr. 1, p. 15 en verder (Voorlichting Raad van State).
- 6 Wet van 30 mei 2002, Stb. 275.
- 7 Kamerstukken II 2001/02, 28 223, nr. 3, p. 4. Zie verder Bovend'Eert e.a., *Grondwet*, p. 87.

- 8 NA, Archief AZ/KMP, inv.nr. 11170, Den Uyl aan alle ministers, 6 december 1976.
- 9 Bestaande uit M.J.D. van der Voet (Rijksvoorlichtingsdienst), E. Kronenberg (Financiën; nauw betrokken bij het vraagstuk in de jaren zestig, zie hoofdstuk 2) en L.C. Brinkman (Binnenlandse Zaken).
- 10 NA, Archief Financiën/Gerubriceerd archief, inv.nr. 165, Rapport werkgroep-Kronenberg 25 april 1979.
- 11 Te weten: 'kosten klein onderhoud paleizen en parken', 'gas, elctr., water, verwarming'.
- 12 Genoemd werden: 'paarden en rijtuigen', 'automobielen', 'telefoon, telegrammen, porti'.
- 13 Te weten: 'bijkomende personeelskosten', 'bureaunkosten', 'gebouw huis-archief (toerekening huur)', levensmiddelen enz.', 'kosten meergebruik Dam' (vanaf 1977).
- 14 Kosten staatsbezoeken aan en van Nederland.
- 15 Bijvoorbeeld de werkelijke vlieggkosten en kosten voor het gebruiksgereed maken van bepaalde paleizen, zoals paleis Noordeinde.
- 16 NA, Archief Financiën/Gerubriceerd Archief, inv.nr. 165, Notitie 'Conclusies van het beraad over het rapport Financieel Statuut Koninklijk Huis', 29 mei 1979.
- 17 Over de betrokkenheid van Huijsmans bij de totstandkoming van het financieel statuut zie hiervoor hoofdstuk 2.
- 18 Kamerstukken II 1979/80, 16 183, nrs. 1-3.
- 19 Kamerstukken II 1979/80, 16 183, nr. 5, p. 2.
- 20 Kamerstukken II 1979/80, 16 183, nr. 7, bijlage.
- 21 In het laatste geval was sprake van belastingvrijdom in de zin van de grondwettelijke regeling.
- 22 Kamerstukken II 1979/80, 16 183, nr. 8.
- 23 Handelingen II 1979/80, p. 5293.
- 24 Handelingen II 1979/80, p. 5296.
- 25 Handelingen II 1979/80, p. 6560.
- 26 Kamerstukken II 1980/81, 16 400, hoofdstuk I, nr. 1-3.
- 27 Vgl. Kamerstukken II 1982/83, 17 600, hoofdstuk I nr. 2, p. 4; Kamerstukken II 1983/84, 18 100, hoofdstuk I, nr. 2, p. 4; Kamerstukken II 1985/86, 19 200, hoofdstuk I, nr. 2, p. 4 (inclusief voormalig personeel!); Kamerstukken II 1986/87, 19 700, hoofdstuk I, nr. 2, p. 4; Kamerstukken II 1990/91, 21 800, hoofdstuk I, nr. 2, p. 4.
- 28 Kamerstukken II 1988/89, 20 813, nr. 1-3, p. 6, Bijlage.
- 29 Bij monde van de leden Marijnissen, Kant en later Van Bommel.
- 30 Vgl. Handelingen II 1994/95, p. 8-286-287; Handelingen II 2000/01, p. 9-577.

- 31 Kamerstukken II 2004/05, 29 800, hoofdstuk I, nr. 2, p. 8.
- 32 Kamerstukken II 2004/05, 29 800, hoofdstuk I, nr. 3, p. 2-3.
- 33 Kamerstukken II 2004/05, 30 100, hoofdstuk I, nr. 7.
- 34 Handelingen II 2004/05, p. 34-2252.
- 35 Handelingen II 2004/05, p. 34-2278.
- 36 Kamerstukken II 2004/05, 29 800-II, nr. 10.
- 37 Kamerstukken II 2005/06, 30 300, hoofdstuk I, nr. 2, p. 6. In dit jaar ontstond ophef over onderhoudskosten van het koninklijke zeiljacht *De Groene Draeck*.
- 38 Handelingen II 2005/06, p. 23-1589.
- 39 Vgl. Handelingen II 2007/08, p. 11-685 en 11-687.
- 40 Zie Kamerstukken II 2007/08, 31 200 II, nr. 12. Het betrof kosten voor vliegreizen en voor *De Groene Draeck*.
- 41 Kamerstukken II 2007/08, 31 200 III, nr. 12.
- 42 Kamerstukken II 2007/08, 31 200 III, nr. 17.
- 43 Kamerstukken II 2007/08, 31 505; Kamerstukken I 2007/08; Kamerstukken I 2008/09, 31 505.
- 44 Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer ontstond de nodige commotie over deze nieuwe rol van de minister-president, in het bijzonder over de vraag of deze aldus een aanwijzingsbevoegdheid jegens ministers kreeg. Daarvan was echter geen sprake. Zie Kamerstukken I 2008/09, 31 505, C, MvA, p. 2-11.
- 45 Een merkwaardige terminologie die dateert van de oude Grondwet, toen Koning in de Grondwet regering (Koning en ministers) betekende.
- 46 Daarmee week de stuurgroep af van de toezegging in de brief van 10 juli 2008. Zie verder Kamerstukken II 2008/09, 31 700 I, nr. 5.
- 47 Van Maanen en Van Gastel, *Begroting van de Koning*.
- 48 Om geen inzage te verschaffen over de mate van beveiliging worden geen uitspraken gedaan over de hoogte van het bedrag van aan beveiligingsmaatregelen.
- 49 Kamerstukken II 2014/15, 34 000 I, nr. 11.
- 50 Kamerstukken II 34 000 I, 34 550 I en 34 775 I.

## Hoofdstuk 4

- 1 'Hoe rijk is het Huis van Oranje', *De Telegraaf*, 24 juli 1965.
- 2 'N.B.C.-film over Oranjes', *De Tijd*, 21 februari 1966.
- 3 'N.B.C.-film over Oranjes', *De Tijd*, 21 februari 1966.
- 4 'Premier Cals: inkomen van de koningin zal ook na verhoging onvoldoende blijven', *De Tijd*, 27 augustus 1966.
- 5 'Cals voor TV: Inkomen koningin en prins geen salaris', *Het Vrije Volk*, 27 augustus 1966.

- 6 'Beeldbuis kent geen logica', *De Tijd*, 14 september 1966.
- 7 'De prijs van een troon', *De Telegraaf*, 21 januari 1967.
- 8 Zie ook: Bosscher, 'De jaren 1946-1970', p. 227.
- 9 'Koningin betaalt tien miljoen bij voor personeel', *De Tijd*, 16 augustus 1966.
- 10 'Wat kost een president?', *De Telegraaf*, 28 juli 1966.
- 11 'Vrijmoedig commentaar', *De Tijd*, 28 juli 1966.
- 12 'Inkomen en belasting koninklijk huis', *De Tijd*, 25 augustus 1966.
- 13 'Durf', *Het Vrije Volk*, 17 augustus 1966.
- 14 'Inkomen', *Het Vrije Volk*, 2 augustus 1966.
- 15 'Durf', *Het Vrije Volk*, 17 augustus 1966.
- 16 'PVDA Ouder-Amstel: inkomen van hof nú niet verhogen', *Het Vrije Volk*, 6 augustus 1966.
- 17 'PVDA: verhoging inkomen koningin redelijk maar in termijnen', *De Tijd*, 8 augustus 1966.
- 18 'Hoger inkomen koningin. Ontstemming in PVDA', *De Waarheid*, 13 augustus 1966.
- 19 'PVDA-afdeling tegen hoger inkomen Kroon', *De Telegraaf*, 22 augustus 1966.
- 20 'Inkomen koning en kamerleden. PVDA Wormer tegen verhoging', *Algemeen Handelsblad*, 24 augustus 1966.
- 21 'Drs. Nederhorst: Verhoging inkomen Koningin valt slecht bij PVDA', *Het Vrije Volk*, 25 augustus 1966.
- 22 'Geïnteresseerd in privé-inkomen van koninklijk huis', *Algemeen Handelsblad*, 26 augustus 1966.
- 23 'Dingen van de Dag', *Radio VARA*, 31 augustus 1966.
- 24 'Premier Cals: inkomen van de koningin zal ook na verhoging onvoldoende blijven', *De Tijd*, 27 augustus 1966.
- 25 'Weer advies gevraagd over inkomen koningin. Staat Grondwet verandering van regeling toe?', *De Tijd*, 11 oktober 1966.
- 26 Zie ook: Bosscher, 'De jaren 1946-1970', p. 227.
- 27 'Tweede Kamer boog zich over financiën van koninklijk huis', *Nederlands Dagblad*, 31 oktober 1970.
- 28 'Grove schuld', *De Telegraaf*, 12 oktober 1966.
- 29 'Geruchten over intrekking voorstel houden aan', *De Waarheid*, 3 oktober 1966.
- 30 'Inkomen vorsten 'inzet van verkiezingen'', *De Telegraaf*, 2 september 1966.
- 31 'Weer advies gevraagd over inkomen koningin. Staat Grondwet verandering van regeling toe?', *De Tijd*, 11 oktober 1966.
- 32 'Onkosten koningin te zwaar. Sanering financiën koninklijk huis. Voorstellen aan Kamer', *De Telegraaf*, 12 juni 1968.

- 33 'Koninklijk Huis', *Vrij Nederland*, 15 juni 1968.
- 34 'Inkomen Kroon', *Provinciale Zeeuwse Courant*, 12 juni 1968.
- 35 'Meeste uitgaven voor het rijk. Inkomen koningin 750.000', *De Tijd*, 5 juni 1970.
- 36 'Kamer akkoord met wijziging inkomen van koninklijk huis', *De Tijd*, 28 oktober 1970.
- 37 'Tweede Kamer boog zich over financiën van koninklijk huis', *Nederlands Dagblad*, 31 oktober 1970.
- 38 Zie hoofdstuk 2.
- 39 'Tweede Kamer boog zich over financiën van koninklijk huis', *Nederlands Dagblad*, 31 oktober 1970.
- 40 'Onkosten koningin te zwaar. Sanering financiën koninklijk huis. Voorstellen aan Kamer', *De Telegraaf*, 12 juni 1968.
- 41 Zie hoofdstuk 2.
- 42 'Geschil over inkomen tussen kabinet en hof', *Het Vrije Volk*, 20 december 1967.
- 43 'Hof vreest greep regering', *Het Vrije Volk*, 20 december 1967.
- 44 'Het inkomen van de Kroon. Het kabinet prikt bij seniorenconvent', *Algemeen Handelsblad*, 21 december 1967.
- 45 'Vorstin kan salarissen personeel declareren', *de Volkskrant*, 4 maart 1970.
- 46 'Kamer akkoord met wijziging inkomen van Koninklijk Huis', *De Tijd*, 28 oktober 1970.
- 47 'Meeste uitgaven voor het rijk. Inkomen koningin 750.000', *De Tijd*, 5 juni 1970.
- 48 'Politiek bezien', *De Telegraaf*, 30 juli 1970.
- 49 'Politiek bezien', *De Telegraaf*, 30 juli 1970.
- 50 'Tweede Kamer boog zich over financiën van koninklijk huis', *Nederlands Dagblad*, 31 oktober 1970.
- 51 'Het inkomen van de Kroon. Kabinet prikt bij seniorenconvent', *Algemeen Handelsblad*, 21 december 1967.
- 52 'Commissie wijze mannen. Studie inkomen Koninklijk Huis', *De Tijd*, 22 januari 1968.
- 53 'Studie inkomen Koninklijk Huis', *De Tijd*, 23 januari 1968.
- 54 'Inkomen van het staatshoofd en het probleem van de belastingvrijdom', *Haarlems Dagblad*, 7 februari 1968.
- 55 'Kamer stemt in met hoger inkomen voor de Koningin', *De Telegraaf*, 5 september 1968.
- 56 'Grote meerderheid voor hoger inkomen Kroon. Bezwaren tegen belastingvrijdom', *De Tijd*, 16 oktober 1968.
- 57 'Regeling tijdelijk. Acht stemmen tegen verhoging inkomen van de koningin', *Het Vrije Volk*, 16 oktober 1968.

- 58 'Grote meerderheid voor hoger inkomen Kroon. Bezwaren tegen belastingvrijdom', *De Tijd*, 16 oktober 1968.
- 59 'Inkomen van de kroon omhoog. Ruime meerderheid in Tweede Kamer, *Algemeen Handelsblad*, 16 oktober 1968.
- 60 'Advies van commissie: aanslagbiljet voor leden Oranjestad', *Het Vrije Volk*, 19 juni 1969.
- 61 'Parlement', *Radio Hilversum I. N.O.S.*, 19 juni 1969.
- 62 'De fiscus en het vorstenhuis', *Het Parool*, 20 juni 1969.
- 63 'Vrijmoedig commentaar', *De Tijd*, 20 juni 1969.
- 64 'Commissie adviseert: koningin moet belasting gaan betalen over privé-inkomen', *De Tijd*, 19 juni 1969.
- 65 'Commissie Cals-Donner: bescherming tegen te lang voorarrest', *Algemeen Handelsblad*, 2 oktober 1969.
- 66 'Wetsontwerp belastingvrijdom Koninklijk Huis onduidelijk', *Algemeen Handelsblad*, 19 juni 1970.
- 67 'Gezond uitgangspunt', *De Telegraaf*, 19 juni 1969.
- 68 Zie hoofdstuk 2
- 69 'Prins Bernhard: "Wel twintig families in Nederland rijker dan Juliana"', *Het Vrije Volk*, 29 december 1971.
- 70 'Vorstelijk vermogen', *NRC Handelsblad*, 11 maart 1972.
- 71 '7 Miljoen voor jubileumgeschenk. Tilburg feest met koningin Juliana', *De Telegraaf*, 5 september 1973.
- 72 'Vorstelijke uitspraken tv-film', *NRC Handelsblad*, 6 september 1973.
- 73 'Instemming met financiële regeling koninklijk huis', *NRC Handelsblad*, 28 oktober 1970.
- 74 'Toch nog emotie in debat over kosten Koninklijk Huis', *Het Vrije Volk*, 29 oktober 1970.
- 75 'Bijna hele Kamer achter voorstel inkomen Kroon', *De Tijd*, 29 oktober 1970.
- 76 'Instemming met financiële regeling koninklijk huis', *NRC Handelsblad*, 28 oktober 1970.
- 77 'Kamer wil meebeslissen over: wie behoren tot Kon. Huis?', *NRC Handelsblad*, 29 oktober 1970.
- 78 'Toch nog emotie in debat over kosten Koninklijk Huis', *Het Vrije Volk*, 29 oktober 1970.
- 79 'Kamer wil meebeslissen over: wie behoren tot Kon. Huis?', *NRC Handelsblad*, 29 oktober 1970.
- 80 'Toch nog emotie in debat over kosten Koninklijk Huis', *Het Vrije Volk*, 29 oktober 1970.
- 81 'Toch nog emotie in debat over kosten Koninklijk Huis', *Het Vrije Volk*, 29 oktober 1970.

- 82 'Instemming met financiële regeling koninklijk huis', *NRC Handelsblad*, 28 oktober 1970.
- 83 'Kamer wil meebeslissen over: wie behoren tot Kon. Huis?', *NRC Handelsblad*, 29 oktober 1970.
- 84 'Kamer akkoord met vrijdom van belasting koningshuis', *De Tijd*, 11 december 1971.
- 85 'Grondwetswijzigingen door Kamer aanvaard', *Het Vrije Volk*, 23 december 1971.
- 86 'Oranje-bezit verdeeld over stichtingen. Beatrix léént kroon bij haar inhuldiging', *De Telegraaf*, 11 februari 1980.
- 87 'Kamer akkoord met vergoeding prinselijk paar', *De Telegraaf*, 12 juni 1980.
- 88 'Lubbers onthult opbouw vermogen koninklijk huis', *De Telegraaf*, 14 oktober 1987.
- 89 'Kroonprins krijgt per maand 22.000 gulden', *NRC Handelsblad*, 18 september 1984.
- 90 'Ook geld voor kroonprins', *Nederlands Dagblad*, 19 september 1984.
- 91 'Slecht moment', *De Telegraaf*, 19 september 1984.
- 92 'CDA en VVD: inkomen van kroonprins niet ter discussie', *NRC Handelsblad*, 19 september 1984.
- 93 'Vragenlawine over uitkering aan kroonprins', *De Telegraaf*, 29 september 1984.
- 94 'Lubbers: Willem A. houdt z'n negen ton', *Het Vrije Volk*, 9 oktober 1984.
- 95 'Leeftijdsgrens koning weer ter discussie?', *Nederlands Dagblad*, 17 oktober 1984.
- 96 'Kabinet: 21 jaar is beter voor het koningschap', *Het Vrije Volk*, 19 oktober 1984.
- 97 Meijer, 'De kosten van de monarchie'.
- 98 Zie hoofdstuk 3.
- 99 'Campagne waarden en normen', *NRC Handelsblad*, 16 september 2003.
- 100 'Kosten Oranjes vallen na vergelijking nog mee', *Het Parool*, 27 september 2004.
- 101 'Onkosten gesteggeld Oranjestatuut is weer bij de tijd', *Nederlands Dagblad*, 22 juli 2008.
- 102 'Stadhuys Amsterdam uit nieuwe paleizenwet', *de Volkskrant*, 26 maart 2008.
- 103 'Ook Zalm worstelt met kosten koningshuis', *de Volkskrant*, 9 maart 2009.
- 104 'Zalm: alle kosten Koninklijk Huis in één begroting', *De Telegraaf*, 27 februari 2009.
- 105 'Zalm: alle kosten Koninklijk Huis in één begroting', *De Telegraaf*, 27 februari 2009.
- 106 'Ook Zalm worstelt met kosten koningshuis', *de Volkskrant*, 9 maart 2009.

- 107 'Beveiliging niet op begroting koningin', *Nederlands Dagblad*, 27 februari 2009.
- 108 'Kosten van de Koning', *NRC Handelsblad*, 27 februari 2009.
- 109 'Ook Zalm worstelt met kosten koningshuis', *de Volkskrant*, 9 maart 2009.
- 110 'Nieuwe begroting met alle kosten voor de koning', *NRC Handelsblad*, 7 maart 2009.
- 111 'Tweede Kamer eist meer openheid financiën Koninklijk Huis', *de Volkskrant*, 8 oktober 2014.
- 112 'Vragen om ellende. Toekomst gure wind waait om Oranjes. Premier Balkenende moet alle zeilen bijzetten om antistemming te keren', *Nederlands Dagblad*, 7 oktober 2009.
- 113 'Vragen om ellende. Toekomst gure wind waait om Oranjes. Premier Balkenende moet alle zeilen bijzetten om antistemming te keren', *Nederlands Dagblad*, 7 oktober 2009.
- 114 'Vragen om ellende. Toekomst gure wind waait om Oranjes. Premier Balkenende moet alle zeilen bijzetten om antistemming te keren', *Nederlands Dagblad*, 7 oktober 2009.
- 115 'Kabinet versobert budget koning', *Het Financieele Dagblad*, 9 oktober 2009.
- 116 'Te krampachtig, te stijf; 2009 voor Oranjes aaneenschakeling van dieptepunten, affaires en ongezouten kritiek', *De Telegraaf*, 30 december 2009.
- 117 'De koningin aanpakken, dat moet je durven', *NRC Handelsblad*, 16 november 2010.
- 118 'PVDA wil politieke rol van staatshoofd fors inperken', *de Volkskrant*, 13 november 2010.
- 119 'Rutte voelt niet voor 'moderne' rol staatshoofd', *Nederlands Dagblad*, 18 november 2010.
- 120 'Willem-Alexander krijgt niets voor niets als koning met weinig politieke rugdekking', *Het Financieele Dagblad*, 20 april 2013.
- 121 'Koning-koopman bezweert kritiek met hard werken en slim communiceren', *Het Financieele Dagblad*, 26 april 2014.
- 122 'Zuinig overkomen lukt ze niet zo goed', *NRC Handelsblad*, 27 april 2016.
- 123 'De kosten van de koning', *NRC Handelsblad*, 4 oktober 2014.
- 124 'Kamer mort over schimmig gedoe rond kosten koning', *Trouw*, 8 oktober 2014.
- 125 'Al te hoge kosten maken koningschap kwetsbaar', *de Volkskrant*, 7 oktober 2014.
- 126 'Kamer mort over schimmig gedoe rond kosten koning', *Trouw*, 8 oktober 2014.
- 127 'Zuinig overkomen lukt ze niet zo goed', *NRC Handelsblad*, 27 april 2016.
- 128 'Jacht op de koninklijke geldbuidel', *de Volkskrant*, 27 oktober 2016.

- 129 'Nos in Beeld: Jaaroverzicht Koningshuis 2016', *NOS*, 24 december 2016.  
130 'Jacht op de koninklijke geldbuidel', *de Volkskrant*, 27 oktober 2016.  
131 'Oranjes krijgen al tientalen jaren compensatie voor betalen belasting',  
*RTL Nieuws*, 10 oktober 2016.  
132 'Oranjes krijgen al tientalen jaren compensatie voor betalen belasting',  
*RTL Nieuws*, 10 oktober 2016.  
133 'Reconstructie: zo wordt het staatshoofd gecompenseerd voor betalen be-  
lasting', *RTL Nieuws*, 10 oktober 2016.  
134 'Compensatie koning zit Kamer dwars', *De Telegraaf*, 11 oktober 2016.  
135 'Tweede Kamer zet koninklijk belastingvoordeel verder onder druk',  
*Trouw*, 12 oktober 2016.  
136 'Belastingen. Rutte: Koning wist niets van compensatie', *NRC Handels-*  
*blad*, 15 oktober 2016.  
137 'Rutte en de Koning: dat gaan altijd soepel. Toch?', *NRC Handelsblad*,  
26 oktober 2016.  
138 'Rutte: geen bewijs voor compensatie koningshuis. Premier stelt histo-  
risch onderzoek in naar hoe het inkomen van de Oranjes in 1972 precies  
werd bepaald', *NRC Handelsblad*, 26 oktober 2016.  
139 'RTL Nieuws publiceert bewijs: wel degelijk belastingdeal met Oranjes',  
*RTL Nieuws*, 26 oktober 2016.  
140 'Rutte heeft heel wat uit te leggen over belastingdeal Oranjes', *RTL Nieuws*,  
27 oktober 2016.  
141 'Rutte tornt niet aan kosten van koning', *NRC Handelsblad*, 27 oktober  
2016.  
142 'Tweede Kamer boog zich over financiën van koninklijk huis', *Neder-*  
*lands Dagblad*, 31 oktober 1970.

## BRONNEN

### Literatuur

- Berg, J.Th.J. van den, 'Koninklijk Huis te ruim omschreven' in: idem, *Macht verloren, gezag versterkt. Historische en staatsrechtelijke opmerkingen over het koningschap in Nederland* (Amsterdam 2016) p. 22-26
- Bleumink, Hans, en Jan Neefjes, *Kroondomein Het Loo* (Utrecht 2010)
- Boersma, Jaap, en Jeroen Terlingen, *Wat ik nog zeggen wilde* (Amsterdam 1985)
- Bokhorst sr., W. van, 'De relatie tussen het inkomen van de Koning(in) en de Domeinen', *Economisch-Statistische Berichten*, 25 januari 1967, p. 107-109
- Bosscher, Doeko, 'De jaren 1946-1970' in: Maarten Brinkman, Madelon de Keizer en Maarten van Rossem (red.), *Honderd jaar sociaal-democratie 1894-1994* (Amsterdam 1994) p. 157-237
- Bouma, Hilda, en Remco Meijer, 'Het vierde paleis. Hoe de Oranjes op een koopje over jachtslot het Oude Loo beschikken', *Elsevier*, 7 oktober 1999
- Bovend'Eert, P.P.T., J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten, J.W.A. Fleuren en H.G. Hoogers, *Grondwet. Tekst & commentaar* (4<sup>de</sup> druk; Deventer 2015)
- Bovend'Eert, P.P.T., en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement* (12<sup>de</sup> druk; Deventer 2017)
- Brouwer, Jan Willem, en Johan van Merriënboer, *P.J.S. de Jong. Een biografie. Van buitengaats naar Binnenhof* (2<sup>de</sup> druk; Amsterdam 2011)
- Brouwer, Jan Willem, 'Zaken rond de troon' in: Peter van der Heiden en Alexander van Kessel (red.), *Rondom de Nacht van Schmelzer. De kabinetten-Marijnen, -Cals en -Zijlstra 1963-1967* (Amsterdam 2010), p. 136-145
- Buys, J.T., *De Grondwet. Toelichting en kritiek*, eerste deel (Arnhem 1883)
- Dalhuisen, J., 'De Kroon en de vrijdom van personele lasten', *Weekblad*

- voor *Fiscaal Recht*, 21 oktober 1965, p. 833-841
- Giebels, Lambert J., *Beel: van vazal tot onderkoning. Biografie 1902-1977* (Den Haag 1995)
- Graaff, Bob de, en Cees Wiebes, *Villa Maarheeze. De geschiedenis van de inlichtingendienst buitenland* (Den Haag 1998)
- Hoed, P. den, 'Algemene Zaken en analoge instanties in de vaderlandse geschiedenis' in: *Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar ministerie van Algemene Zaken* ('s-Gravenhage 1987) p. 125-148
- Hoeven, J. van der, 'Monarchie of republiek', *Socialisme & Democratie* 22 (1965) p. 713-727
- Kennedy, James C., *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig* (Amsterdam 1995)
- Kortmann, C.A.J.M., bewerkt door P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, C.N.J. Kortmann en B.P. Vermeulen, *Constitutioneel recht* (bewerking 7<sup>de</sup> druk; Deventer 2016)
- Meijer, Remco, 'De kosten van de monarchie. Waarom Margriet haar hoeden bij Beatrix declareert', *Elsevier*, 19 september 1992
- Meijer, Remco, *Aan het Hof. De monarchie onder koningin Beatrix* (Amsterdam 1999)
- Oud, P.J., *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, deel 1 (2<sup>de</sup> druk; Zwolle 1967)
- Poelgeest, L. van, "Een onderwerp van zoo teederen aard" in: A.W. Heringa, C.H.A. Litjens en R.E. de Winter (red.), *Verhalen over de Grondwet. Ter gelegenheid van het tienjarig jubileum van de Grondwet* (Den Haag 1993) p. 41-45
- Pot, C.W. van der, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, bewerkt door D.J. Elzinga, R. de Lange en H.G. Hoogers (16<sup>de</sup> druk; Deventer 2014)
- Raalte, E. van, *Staatshoofd en ministers* (Zwolle 1971)
- Raalte, E. van, 'Overlijden van jhr.mr. A.J.M. van Nispen tot Pannerden – een verlies voor de Nederlandse staat', *Tijdschrift voor overheidsadministratie* 28 (1972) p. 332-335
- Scholten, Wilfred, *Mooie Barend. Biografie van B.W. Biesheuvel 1920-2001* (Amsterdam 2012)
- Schoonderbeek, J.W., en P.E. de Hen (red.), *Getuigen van de geschiedenis van het Nederlandse accountantsberoep. 20 interviews* (Assen 1995)
- Struycken, A.A.H., *Het staatsrecht van het Koninkrijk der Nederlanden* (Arnhem 1917)

- Steen, Paul van der, *Cals. Koopman in verwachtingen 1914-1971* (Amsterdam 2004)
- Verburg, Marcel, *Geschiedenis van het ministerie van Justitie 1940-1945* (Amsterdam 2016)
- Vondeling, A., *Nasmaak en voorproef. Een handvol ervaringen en ideeën* (Amsterdam 1968)
- Vries, Joh. de, 'De generale thesaurie in de twintigste eeuw' in: J.Th. de Smidt e.a. (red.), *Van Tresorier tot Thesaurier-generaal. Zes eeuwen financieel beleid in handen van een hoge Nederlandse ambtsdrager* (Hilversum 1996) p. 317-454
- Wagenaar, Marja, *De Rijksvoorlichtingsdienst. Geheimhouden, toedekken en openbaren* ('s-Gravenhage 1997)
- Wijnen, H.A. van, *Van de macht des Konings. De Kroon kan geen kwáád doen. Mythe en werkelijkheid van de constitutionele monarchie* (Amsterdam 1975)
- Withuis, Jolande, *Juliana. Vorstin in een mannenwereld* (Amsterdam/Antwerpen 2016)
- Woelderink, Bernard, *Geschiedenis van de Thesaurie. Twee eeuwen Thesaurie en thesauriers van het Huis Oranje-Nassau, 1775-1975* (Hilversum 2010)
- Zinnicq Bergmann, R.J.E.M. van, *In dienst van drie vorstinnen. Het leven van een hofmaarschalk* (Heerenveen 1998)

## Gepubliceerde documentatie

Handelingen van de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal

Kamerstukken Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal

*Rapport stuurgroep herziening stelsel kosten koninklijk huis* (Rapport-Zalm) (Den Haag 2009)

Maanen, Geert van, en Marcel van Gastel (ABD TOPConsult), *Begroting van de Koning. Evaluatie begroting van de Koning en onderzoek rationale van belastingvrijdom en hoogte grondwettelijke uitkeringen* (Den Haag 2015)

*Tweede rapport van de staatscommissie van advies inzake de Grondwet en Kieswet (Den Haag 1969)*

## **Dag- en weekbladen**

*Algemeen Handelsblad*  
*Elsevier*  
*Het Financieele Dagblad*  
*Nederlands Dagblad*  
*NRC Handelsblad*  
*Het Parool*  
*De Telegraaf*  
*De Tijd*  
*Trouw*  
*de Volkskrant*  
*Het Vrije Volk*  
*De Waarheid*

## **Nieuwssites**

NOS  
RTL Nieuws

## **Archieven**

*Nationaal Archief*  
Ministerie van Algemene Zaken/ Kabinet Minister-President (2.03.01)  
Ministerie van Binnenlandse Zaken/Bureau Juridisch Adviseur (2.04.63)  
Ministerie van Binnenlandse Zaken/Directie Overheidspersoneelszaken  
1960-1989 (2.04.84)  
Ministerie van Financiën/Gerubriceerd archief (2.08.93)  
Ministerie van Financiën/DG Rijksbegroting (2.08.5298)  
Ministerie van Financiën/Kroondomeinen (2.08.28)  
Ministerie van Justitie/Directie Wetgeving, Wettendossiers (2.09.47)  
Kabinet der Koningin/Geheim Archief (2.02.20.02)  
Ministerraad (2.02.05.02): Notulen ministerraad

*Koninklijk Huisarchief*

Archivalia grootmeester J.J.L. baron van Lynden

*Raad van State*

Dossiers advisering wetsvoorstellen 8683, 10 683, 10 685, 10 686 en 11 848.

*Katholiek Documentatie Centrum*

J.M.L.Th. Cals

P.J.S. de Jong

*Historisch Documentatiecentrum voor het Nederlands protestantisme/VU*

B.W. Biesheuvel

*Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis*

Archief Tweede Kamerfractie PVDA

## ACHTERGRONDGESPREKKEN

Jeanine de Visser (8 maart 2017)  
Arthur Docters van Leeuwen (25 maart 2017)  
Herman Tjeenk Willink (5 april 2017)  
Roel Geeraedts (12 april 2017)  
Jos de Blieck en Loek Cazander (1 november 2017)  
Rein Jan Hoekstra (16 november 2017)  
Flip Maarschalkerweerd (20 november 2017)  
Arno Visser (21 november 2017)  
Rob Visser (21 november 2017)

## PERSONALIA ONDERZOEKSTEAM

Carla van Baalen (1958) is hoogleraar Parlementaire geschiedenis en directeur van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis aan de Radboud Universiteit in Nijmegen.

Paul Bovend'Eert (1957) is hoogleraar Staatsrecht aan de Radboud Universiteit in Nijmegen.

Mark van Twist (1966) is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en lid in buitengewone dienst van het College van de Algemene Rekenkamer, en decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Alexander van Kessel (1968) is historicus en als onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, gevestigd aan de Radboud Universiteit in Nijmegen.

Nancy Chin-A-Fat (1987) is bestuurskundige en socioloog en als onderzoeker verbonden aan de denktank van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

## De zes wetsontwerpen (1966-1972)

| Ontwerp van Wet                          | Naam                                                                                                                                                                                                                   | Inge- diend                             | Aanvaard in |            | Staatsblad                    |
|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-------------|------------|-------------------------------|
|                                          |                                                                                                                                                                                                                        |                                         | TK          | EK         |                               |
| 8683                                     | Wijziging van de bedragen vastgesteld in de artikelen 22, 23 en 26, eerste lid, van de Grondwet                                                                                                                        | 23-7-1966<br>11-6-1968<br>(gewij- zigd) | 15-10-1968  | 26-11-1968 | 646<br><br>Wet van 27-11-1968 |
| 10 683<br><br>(eerste lezing)            | Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake uitkeringen aan en belastingvrijdom voor de Koning en andere leden van het Koninklijk Huis | 4-6-1970                                | 28-10-1970  | 8-12-1970  | 571<br><br>Wet van 10-12-1970 |
| 10 685<br><br>(interimwet 1971 t/m 1972) | Herziening van het financieel statuut voor het Koninklijk Huis                                                                                                                                                         | 4-6-1970                                | 28-10-1970  | 8-12-1970  | 573<br><br>Wet van 10-12-1970 |
| 10 686                                   | ontwerp-Wet op het Kroondomein 1959                                                                                                                                                                                    | 4-6-1970                                | 28-10-1970  | 16-3-1971  | 159<br>Wet van 16-3-1971      |
| 11 303<br><br>(tweede lezing)            | Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake uitkeringen aan en belastingvrijdom voor de Koning en andere leden van het Koninklijk Huis                                                                         | 11-5-1971                               | 22-12-1971  | 8-2-1972   | 103<br><br>Wet van 10-2-1972  |
| 11 848                                   | Regeling van het financieel statuut voor het Koninklijk Huis                                                                                                                                                           | 1-6-1972                                | 31-10-1972  | 21-11-1972 | 701<br><br>Wet van 22-11-1972 |

Financiële gegevens uit de wetsontwerpen

| Ontwerp van wet     | In-gangs-datum wet | 'Inkomen' (tot 1973)/'uitkeringen' (vanaf 1973) |                |                      | Opbrengst Kroond-omein geraamd | Declarabele kosten geraamd |                  | Totaal    |
|---------------------|--------------------|-------------------------------------------------|----------------|----------------------|--------------------------------|----------------------------|------------------|-----------|
|                     |                    | Personeels-kosten                               | Overige kosten | Inkomens-bestanddeel |                                | Personeels-kosten          | Materiële kosten |           |
| 8683 <sup>1</sup>   | n.v.t.             |                                                 | 5.200.000      |                      | 800.000                        |                            | n.v.t.           | 6.000.000 |
| 8683 <sup>2</sup>   | 1966               |                                                 | 4.750.000      |                      | 800.000                        |                            | n.v.t.           | 5.550.000 |
| 10 685 <sup>3</sup> | 1971               |                                                 | 750.000        |                      | 1.200.000                      | 4.400.000                  | 640.000          | 6.990.000 |
| 11 848 <sup>4</sup> | 1973               | 1.060.000                                       | 1.100.000      | 540.000              | n.v.t.                         |                            | 6.400.000        | 9.100.000 |

Alle bedragen zijn in guldens.

Noten

- 1 Kamerstukken II 1965/66, 8683, nr. 3, memorie van toelichting.
- 2 Kamerstukken II 1967/68, 8683, nr. 6, nota van wijziging.
- 3 Kamerstukken II 1969/70, 10 685, nr. 3, memorie van toelichting.
- 4 Kamerstukken II 1971/72, 11 848, nr. 3, memorie van toelichting en nr. 4, verslag van mondeling overleg

## Grondwetsbepalingen (1956 en 1972)

### 1956

#### Artikel 22

Behalve het inkomen uit de domeinen, door de wet van 26 Augustus 1822 afgestaan en in 1848 door wijlen Koning Willem II tot Kroondomein aan den Staat teruggegeven, geniet de Koning een jaarlijks inkomen uit 's Rijks kas van f 1.000.000.

#### Artikel 23

De Koning worden tot deszelfs gebruik, zomer- en winterverblijven in gereedheid gebracht, voor welker onderhoud echter niet meer dan f 100.000 jaarlijks, ten laste van den Lande kunnen worden gebracht.

#### Artikel 24

De koning en de leden van het Koninklijk Huis, genoemd in de artikelen 26, 28 en 29, zijn vrij van alle personele lasten.

Geen vrijdom van enige andere belasting wordt door hen genoten.

#### Artikel 25

De Koning richt zijn Huis naar eigen goedvinden in.

#### Artikel 26

De gemaal van een regerende Koningin geniet uit 's Rijks kas een jaarlijks inkomen van f 200.000; hij blijft in het genot van dit inkomen na overlijden van de Koningin, zolang hij weduwnaar is en de staat van Nederlander behoudt.

Een Koningin geniet, na overlijden van de Koning, uit 's Rijks kas een jaarlijks inkomen van f 200.000 gedurende haar weduwlijke staat.

Aan een Koning of een Koningin, die afstand van de Kroon heeft gedaan, kan bij de wet een jaarlijks inkomen uit 's Rijks kas worden toegekend.

#### Artikel 27

De oudste van des Konings zonen, of verdere mannelijke nakomelingen, die de vermoedelijke erfgenaam is van de Kroon, is des Konings eerste onderdaan, en voert de titel van Prins van Oranje.

#### Artikel 28

De Prins van Oranje geniet uit 's Rijks kas een jaarlijks inkomen van f 200.000, te rekenen van de tijd, dat hij de ouderdom van achttien jaren heeft vervuld.

Dit inkomen wordt gebracht op f 400.000 na het aangaan van een huwelijk, waartoe bij de wet toestemming is verleend.

Na het overlijden van de Prins van Oranje geniet de Prinses-Weduwe uit 's Rijks kas een jaarlijks inkomen van f 200.000 gedurende haar weduwlijke staat.

#### Artikel 29

De dochter des Konings, die de vermoedelijke erfgenaam is van de Kroon, geniet uit 's Rijks kas een jaarlijks inkomen van f 200.000, te rekenen van de tijd, dat zij de ouderdom van achttien jaren heeft vervuld.

Indien zij een huwelijk aangaat, waartoe bij de wet toestemming is verleend, geniet haar gemaal uit 's Rijks kas eveneens een jaarlijks inkomen van f 200.000; hij blijft in het genot van dit inkomen na overlijden van de Prinses, zolang hij weduwnaar is en de staat van Nederlander behoudt.

Na het overlijden van haar gemaal geniet de Prinses, zolang zij ongehuwd blijft, een jaarlijks inkomen van f 400.000.

De inkomens, bedoeld in dit artikel, blijven bestaan, ingeval later een Prins van Oranje geboren wordt.

#### Artikel 30

De bedragen, vastgesteld in deze afdeling, kunnen worden gewijzigd bij een wet. De Kamers der Staten-Generaal kunnen het ontwerp ener zodanige wet alsmede het ontwerp ener wet tot wijziging of intrekking van een zodanige wet niet aannemen dan met de stemmen van twee derden van het aantal leden, waaruit elk der kamers bestaat.

### 1972

#### Artikel 22

1. De Koning ontvangt jaarlijks ten laste van het Rijk uitkeringen naar regels bij de wet te stellen. Deze wet bepaalt aan welke andere leden van het Koninklijk Huis uitkeringen ten laste van het Rijk worden toegekend en regelt deze uitkeringen.
2. De door hen ontvangen uitkeringen ten laste van het Rijk, alsmede de vermogensbestanddelen welke dienstbaar zijn aan de uitoefening van hun functie, zijn vrij van persoonlijke belastingen. Voorts is hetgeen de Koning of de vermoedelijke erfgenaam van de Kroon krachtens erfrecht of door schenking verkrijgt van een lid van het Koninklijk Huis vrij van de rechten van successie, overgang en schenking. Verdere vrijdom van belasting kan bij de wet worden verleend.
3. De kamers der Staten-Generaal kunnen ontwerpen van in de vorige leden bedoelde wetten alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

#### Artikel 25

De Koning richt zijn Huis naar eigen goedvinden in.



## **Besluit van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 9 februari 2017, houdende instelling van het historisch onderzoeksteam grondwettelijke uitkering**

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,

in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad,

Besluit:

### **Artikel 1 Begripsbepalingen**

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a) *minister*: de Minister-President, Minister van Algemene Zaken;
- b) *onderzoeksteam*: het onderzoeksteam, bedoeld in artikel 2, eerste lid.

### **Artikel 2 Instelling en taak**

1. Er is een onafhankelijk historisch onderzoeksteam grondwettelijke uitkering.
2. Het onderzoeksteam heeft tot taak historisch onderzoek te verrichten naar de totstandkoming van:
  - a) de bepaling van het inkomensbestanddeel van de grondwettelijke uitkering aan leden van het koninklijk huis in de periode 1963 tot en met 1973 en de verschillende elementen die hierbij een rol hebben gespeeld;
  - b) de passages inzake het inkomensbestanddeel van de grondwettelijke uitkering aan leden van het koninklijk huis in het rapport van de stuurgroep herziening stelsel kosten koninklijk huis (rapport-Zalm) (2009).

### **Artikel 3 Samenstelling, benoeming, ontslag**

1. Het onderzoeksteam bestaat uit een voorzitter en twee andere leden.
2. Tot voorzitter van het onderzoeksteam wordt benoemd: prof. dr. C.C. van Baalen, directeur van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis en hoogleraar parlementaire geschiedenis aan de Radboud Universiteit te Nijmegen.
3. Tot leden van het onderzoeksteam worden benoemd:
  - prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert, hoogleraar staatsrecht aan de Radboud Universiteit te Nijmegen;
  - prof. dr. M.J.W. van Twist, hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.
4. De benoeming geschiedt voor de duur van de werkzaamheden van het onderzoeksteam.
5. Bij tussentijds vertrek van de voorzitter of een ander lid kan de minister een andere voorzitter onderscheidenlijk een ander lid benoemen.
6. De voorzitter en de overige leden kunnen worden geschorst en ontslagen door de minister.

### **Artikel 4 Instellingsduur**

1. Het onderzoeksteam wordt ingesteld met ingang van de datum van inwerkingtreding van dit besluit.
2. Het onderzoeksteam wordt opgeheven vier weken nadat het eindrapport is uitgebracht.

### **Artikel 5 Secretariaat**

1. Het onderzoeksteam voorziet zelf in zijn secretariaat.
2. Het secretariaat is voor de uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de voorzitter van het onderzoeksteam.



3. De minister draagt, op verzoek van de voorzitter van het onderzoeksteam, zorg voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van het onderzoeksteam.

#### **Artikel 6 Werkwijze**

1. Het onderzoeksteam stelt zijn eigen werkwijze vast.
2. Het onderzoeksteam kan zich door andere personen doen bijstaan voor zover het dat voor de vervulling van zijn taak nodig acht.
3. Het onderzoeksteam stelt een protocol vast over de wijze waarop het onderzoeksteam het onderzoek uitvoert, waaronder in ieder geval de wijze waarop het onderzoeksteam personen spreekt en daarvan verslag doet.

#### **Artikel 7 Inwinnen van inlichtingen**

1. Het onderzoeksteam kan zich voor het inwinnen van inlichtingen wenden tot personen en instellingen van de rijksoverheid en hen verzoeken die medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van het onderzoek.
2. De ministeries, met inbegrip van het Nationaal Archief, en het Kabinet van de Koning verlenen het onderzoeksteam de verlangde medewerking, voor zover deze samenhangt met de ambtelijke taak en binnen de van toepassing zijnde wettelijke kaders. Het onderzoeksteam krijgt binnen het in de vorige zin genoemde kader toegang tot alle informatie die het nodig heeft, met inachtneming van de protocollen die daartoe tussen het onderzoeksteam en de betrokken instanties worden opgesteld.

#### **Artikel 8 Eindrapport**

Het onderzoeksteam brengt uiterlijk 1 september 2017 zijn rapport uit aan de minister.

#### **Artikel 9 Vergoeding**

De voorzitter en de andere leden van het onderzoeksteam ontvangen een vaste vergoeding per maand. De toepasselijke salarisschaal voor de voorzitter en de andere leden is salarisschaal 18, trede 10, van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984. De arbeidsduur van de voorzitter wordt vastgesteld op 0,5 van een volledige taak en die van de andere leden op 0,5, voor het lid Van Twist, respectievelijk 0,3 voor het lid Bovend'eert, van een volledige taak.

#### **Artikel 10 Kosten van het onderzoeksteam**

1. De kosten van het onderzoeksteam komen, voor zover goedgekeurd, voor rekening van het ministerie van Algemene Zaken.
2. Het onderzoeksteam biedt zo spoedig mogelijk na instelling een begroting aan de minister aan.

#### **Artikel 11 Archiefbescheiden**

Het archief van het onderzoeksteam wordt na afloop van het onderzoek ondergebracht in het archief van het ministerie van Algemene Zaken.

#### **Artikel 12 Inwerkingtreding**

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot 1 februari 2017.
2. Dit besluit vervalt vier weken nadat het onderzoeksteam zijn rapport heeft uitgebracht aan de minister.

#### **Artikel 13 Citeertitel**

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit historisch onderzoeksteam grondwettelijke uitkering.



---

Dit besluit zal in de Staatscourant worden geplaatst en in afschrift worden gezonden aan de leden van het onderzoeksteam.

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