

Carla van Baalen en Paul Bovend'Eert (eds.), *Het inkomen van de Koning. De totstandkoming en ontwikkeling van het financieel statuut van het koninklijk huis (1972)* (Amsterdam: Boom, 2017, 296 pp., ISBN 97890 244 223 95).

De Nederlandse monarchie mag zich verheugen in een ruime steun van de Nederlandse bevolking.¹ Voor velen spreekt de bijhorende pracht en praal ongetwijfeld tot de verbeelding. Tegelijkertijd roepen de bijbehorende kosten voor 'de belastingbetaler' kritische geluiden op. In oktober 2016 berichtte RTL Nieuws over een 'geheime belastingdeal', die gemaakt zou zijn tussen 1970-1972 door het kabinet-De Jong en koningin Juliana in het proces van het opnieuw vormgeven van de financiering van het koninklijk huis. Deze 'deal' zou financiële compensatie hebben betekend voor het gegeven dat de Oranjes over inkomsten uit het eigen vermogen belasting moesten gaan betalen.² De berichtgeving was gebaseerd op documenten die journalisten van RTL Nieuws in het Nationaal Archief hadden ingezien.³ Dit was aanleiding voor minister-president Rutte om een onderzoek te gelasten naar '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' en de relevante delen van het rapport van de stuurgroep onder leiding van oud-minister Zalm uit 2009.

Inkomen van de Koning. De totstandkoming van en ontwikkeling van het financieel statuut van het koninklijk huis (1972) is de letterlijke weerslag van het onderzoeksrapport van het onderzoeksteam, geleid door hoogleraar parlementaire geschiedenis Carla van Baalen. De uitgave in boekvorm is wellicht bedoeld om een breder publiek te bereiken, want het rapport is vanwege de vereiste openbaarheid ook gewoon toegankelijk via de website van de Rijksoverheid. De boekvorm en grotendeels makkelijk leesbare schrijfstijl kunnen echter niet verhullen dat het taaie materie bevat. Dat komt allereerst omdat het een onderzoeksrapport betreft. Bovendien is het een gedegen en gedetailleerde studie van een complex onderwerp. Zo is ervoor gekozen de feitelijke wijzigingen in financieel statuut en grondwet zo veel mogelijk te scheiden van het vooral ambtelijke proces dat tot die wijzigingen leidde. Dat draagt niet altijd bij aan de helderheid van het boek.

Het eerste hoofdstuk zet de relevante grondwetsgeschiedenis uiteen. Een belangrijke aanleiding in de jaren zestig voor de wijziging van het financieel statuut was koningin Juliana's financiële staat: dat zij op dat moment jaarlijks inteerde op haar privévermogen werd door het kabinet-Cals onwenselijk geacht. De aanpassingen vonden echter ook plaats in het licht van

een gewijzigde invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Waar van oudsher het waarborgen van de vrijheid en onafhankelijkheid van de koning betreffende zijn eigen uitgaven de kern van de financiële verhoudingen was, stond voortaan de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitgaven van de koning voorop, althans voor zover die het openbaar belang raakten. Deze gewijzigde opvatting rechtvaardigde een overheveling van een belangrijk deel van de kosten naar de relevante hoofdstukken van de Rijksbegroting. Deze overheveling, samen met het invoeren van een beperkte belastingplicht, het vaststellen van een inkomen voor de koning en enkele leden van het koningshuis en een adequate vergoeding van verdere kosten, vormden de kern van de herzieningsoperatie. Verwarrend in dit hoofdstuk is dat hoewel de term ‘inkomen’ bij de grondwetwijziging van 1972 kwam te vervallen, de koning sindsdien nu juist een soort van inkomen krijgt dat met de term *uitkering* wordt aangeduid. Dat verwarrende gegeven valt de auteurs zelf niet aan te rekenen, maar had meer aandacht verdiend.

De politieke en staatsrechtelijke relevantie van deze veranderende opvatting van de ministeriële verantwoordelijkheid zegt echter weinig over de totstandkoming van een eventuele ‘geheime belastingdeal’. In het tweede hoofdstuk beschrijven de auteurs vooral op basis van archiefmateriaal van de ministeries van Algemene Zaken en Financiën minutieus het ambtelijke en politieke proces rondom de totstandkoming van de nieuwe regeling. De keuze om ook het ambtelijke proces mee te nemen is gerechtvaardigd: de beschrijving laat zien hoe groot de rol van diverse hoge ambtenaren was. Dit geeft inzicht in de departementale context, die vaak bij politieke vraagstukken verborgen blijft. Eventuele geheime afspraken zouden bovendien vermoedelijk daar een basis hebben. Natuurlijk opereerden de ambtenaren steeds met politieke rugdekking en was er een ‘draagvlakcommissie’ in de vorm van de commissie-Simons (die adviseerde over de vormgeving van de afschaffing van de belastingvrijdom).

Terecht schuwen de auteurs er ook niet voor de betrokkenheid van koningin Juliana en prins Bernhard bij de herziening van het financieel statuut in kaart te brengen. Daaruit blijkt dat een aantal thema’s voor de vorstin van belang waren: de positie van het hofpersoneel, het gebruik van jachtslot het Oude Loo en Soestdijk (dit viel onder de kwestie ‘paleizen’) en

1 Ipsos, Koningsdag enquête 2017. <http://content1b.omroep.nl/urishieldv2/l27m6b8d26470bfo6c62005b86590b00000.7a89d997461714d729f7fd2bc564b10a/nos/docs/Koningsdagenenquete.pdf> (geraadpleegd op 29 augustus 2018).

2 <https://www.rtlnieuws.nl/nederland/politiek/oranjes-krijgen-al-tientallen-jaren-compensatie-voor-betalen-belasting> (geraadpleegd op 28 augustus 2018).

3 Vanaf 4 september 2018 is een groot deel van de archiefstukken betreffende de kwestie uit het archief van het ministerie van Algemene Zaken openbaar gemaakt. <http://www.gahetna.nl/actueel/nieuws/2018/archiefstukken-inkomen-koninklijk-huis-nu-te-zien> (geraadpleegd op 10 september 2018).

de afhandeling rondom de overname van de Kroondomeinen, vooral op de Veluwe, vanwege de jacht. De complexere financiële zaken liet Juliana over aan haar belangrijkste financieel adviseurs. Logischerwijs was er vanuit het koningshuis wel interesse voor de te verwachten hoogte van het inkomen.

In *Het inkomen van de Koning* wordt duidelijk dat de hoogte van het inkomen van de koningin in relatie stond met de invoering van de belastingvrijdom. ‘Het kabinet-De Jong zag zich [...] gesteld voor de niet eenvoudige opgave om *tegelijktijd* te voorzien in (gedeeltelijke) opheffing van de belastingvrijdom *en* de financiële positie van de koningin te verbeteren’ (241). Of het hier ging om compensatie, was vooral een kwestie van gezichtspunt. De samenhang was niet rechtstreeks, omdat de verschillende onderdelen met elkaar in verband stonden en mochten in elk geval niet benadrukt worden, zo maakt de beschrijving van de standpunten van diverse betrokkenen duidelijk (hoofdstuk 2).

Er was dus geen sprake van een belastingdeal, concluderen de auteurs, én deze was niet geheim. Brede politieke steun voor de plannen was nodig, in casu van de kritische PvdA, om een tweederdemeerderheid voor de grondwetsherziening te verzekeren. Piet de Jong, de verantwoordelijke premier, zou de Tweede Kamer al gedurende het proces betrokken hebben, via de zogeheten ‘seniores’, dat wil zeggen, alle fractievoorzitters. Het lijkt er echter op dat dit overleg slechts één keer plaatsvond, in december 1967, nog vóór alle hete hangijzers waren opgelost. Hoewel de auteurs lijken te wijzen op vaker gepleegd overleg met seniores of individuele fractievoorzitters, zoals Den Uyl, wordt niet duidelijk hoe vaak en wanneer. Op de conclusie dat het kabinet de Kamer uitgebreid informeerde door erop te wijzen dat relevante adviezen als van de commissie-Simons openbaar werden gemaakt en desgevraagd en waar mogelijk inzicht in kostenposten werd gegeven, valt wel iets af te dingen. Dit maakte de operatie immers niet geheim. Deze informatie achterhouden zou in gezonde constitutionele verhoudingen echter ook niet passend zijn geweest.

Wat was er dan wel aan de hand? In de laatste hoofdstukken en de conclusie schetsen de auteurs een beeld van een ‘weinig kritisch parlement’ (241). Vanwege de opdracht om ook het latere rapport-Zalm uit 2009 over deze kwestie in het onderzoek te betrekken, gaan de auteurs ook in op de periode na 1972. Daaruit blijkt dat de Tweede Kamer pas in de jaren negentig, na kritische geluiden uit de media, langzaam aandacht kreeg voor de aanvullende kosten van het koningshuis, zoals beveiliging, reizen en huisvesting, en de ondoorzichtigheid daarvan omdat die in verschillende hoofdstukken van de Rijksbegroting zijn ondergebracht. De belangrijke rol van de media hierin had meer aandacht mogen krijgen, vooral door die in te bedden in een breder parlementair-historisch perspectief. De groeiende betekenis van de media voor het optreden van de Tweede Kamer geldt immers voor veel meer beleidsterreinen.

Het technische karakter van *Het inkomen van de Koning* maakt dat het een boek voor fijnproevers is, ondanks de publieke betekenis van het thema. Lezers met interesse in grondwettelijke techniek, ambtelijke processen en ons koningshuis komen ruimschoots aan hun trekken.

Erie Tanja, Universiteit Utrecht